Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

7 de março de 2013 *

«Ambiente — Diretiva 2003/87/CE — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa — Regras transitórias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito a partir de 2013 — Parâmetros de referência a aplicar no cálculo da atribuição de licenças de emissão — Igualdade de tratamento — Proporcionalidade»

No processo T-370/11,

República da Polónia, representada por M. Szpunar, B. Majczyna, C. Herma e M. Nowacki, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por E. White, K. Herrmann e K. Mifsud-Bonnici, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão 2011/278/UE da Comissão, de 27 de abril de 2011, sobre a determinação das regras transitórias da União relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 130, p. 1),

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção),

composto por: A. Dittrich (relator), presidente, I. Wiszniewska-Białecka e M. Prek, juízes,

secretário: C. Heeren, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 28 de novembro de 2012,

profere o presente

* Língua do processo: polaco.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Em 13 de outubro de 2003, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram a Diretiva 2003/87/CE, 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), que foi alterada, em último lugar, pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, 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) (a seguir «Diretiva 2003/87»). Este regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa foi criado a fim de reduzir tais emissões na União Europeia.

2 Nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, a Comissão Europeia aprova medidas de execução a nível da União plenamente harmonizadas para a atribuição das licenças de emissão a título gratuito. A este respeito, a Comissão está designadamente obrigada a determinar os parâmetros de referência de cada setor e a tomar, como ponto de partida a esse respeito, a média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes de um determinado setor ou subsetor na União durante os anos de 2007 e 2008. Com base nestes parâmetros de referência, é calculado o número de licenças de emissão a atribuir a título gratuito, a partir de 2013, a cada instalação em causa.

3 Em 27 de abril de 2011, a Comissão adotou a Decisão 2011/278/UE, 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/CE (JO L 130, p. 1, a seguir «decisão impugnada»). Em conformidade com o artigo 2.º da decisão impugnada, esta é aplicável à atribuição de licenças de emissão a título gratuito prevista no capítulo III da Diretiva 2003/87 nos períodos de comércio de licenças de emissão a partir de 2013, com exceção da atribuição transitória de licenças de emissão a título gratuito com vista à modernização da produção de eletricidade, ao abrigo do artigo 10.º-C desta diretiva. Nos termos do considerando 1 da decisão impugnada, as atribuições devem ser fixadas antes do período de comércio de emissões, a fim de permitir o bom funcionamento do mercado. No anexo I da decisão impugnada, a Comissão definiu os parâmetros de referência visados no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87.

Tramitação processual e pedidos das partes

4 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de julho de 2011, a República da Polónia interpôs o presente recurso.

5 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sétima Secção) decidiu abrir a fase oral.

6 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 28 de novembro de 2012. No decurso desta audiência, a República da Polónia informou que as suas considerações tecidas a respeito dos setores da indústria química e da refinaria, que figuram na petição, aduzidas no quadro do fundamento relativo à violação do princípio da proporcionalidade, visavam unicamente alicerçar este último fundamento e não constituíam um fundamento autónomo.

7 A República da Polónia conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

8 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a República da Polónia nas despesas.

Questão de direito

9 A República da Polónia invoca quatro fundamentos. O primeiro é relativo à violação do artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, em conjugação com o artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE, por a Comissão não ter levado em conta a especificidade de cada Estado-Membro em matéria de combustíveis, ter utilizado o rendimento de referência do gás natural para o cálculo dos níveis de emissão e ter tomado o gás natural como combustível de referência. O segundo fundamento é relativo à alegada violação do princípio da igualdade de tratamento e do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o seu n.º 3, por a Comissão não ter levado em conta, na elaboração da decisão impugnada, a diversidade de situações em certas regiões da União. O terceiro fundamento é relativo à violação do princípio da proporcionalidade, por a Comissão, na decisão impugnada, ter estabelecido os parâmetros de referência de emissão num nível mais restritivo do que o exigido pelos objetivos da Diretiva 2003/87. O quarto fundamento é relativo à alegada violação do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, em conjugação com o seu artigo 1.º, e ao facto de a Comissão não ter competência para adotar a decisão impugnada.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, em conjugação com o artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE

10 A República da Polónia alega que, com a adoção da decisão impugnada, a Comissão violou o artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, em conjugação com o artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE, devido ao facto de esta decisão afetar o direito de um Estado-Membro determinar as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre as várias fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético. Em seu entender, na adoção das regras para a definição dos parâmetros de referência de emissão para determinados produtos provenientes de instalações abrangidas pelo regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, a Comissão privilegiou o gás natural, que é preponderante apenas em determinados Estados-Membros, em detrimento de outros combustíveis, como o carvão, que é utilizado como principal combustível noutros Estados-Membros. A Comissão tomou o gás natural como combustível de referência para determinar os parâmetros de referência em relação ao produto e os relativos ao calor e aos combustíveis. Visto que a tecnologia do carvão regista uma baixa constante de intensidade de emissão, esta opção é arbitrária e injustificada. Uma instalação que utilize a mais recente tecnologia do carvão obtém, pois, menos licenças gratuitas do que outra instalação que utilize uma tecnologia mais antiga, mas baseada no gás natural, o que tem como consequência uma drástica redução da competitividade das empresas que utilizam a tecnologia do carvão. Esta situação conduz à redução da sua produção e, consequentemente, à diminuição do produto interno bruto (PIB) dos Estados-Membros que utilizam o carvão como combustível principal, bem como a «fugas de carbono», a saber, relocalizações das atividades das empresas dos setores expostos a uma forte concorrência internacional, implantadas na União, em países terceiros onde os requisitos em matéria de emissões de gases com efeito de estufa são menos rigorosos. A reorientação das empresas para aquisições de tecnologia do gás como consequência da decisão impugnada aumenta as necessidades em gás natural do Estado em causa, perturba o seu balanço energético e obriga-o a redefinir a sua política energética, na sua globalidade.

11 Em primeiro lugar, no tocante à alegada violação do artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, importa salientar que esta disposição foi introduzida pelo Tratado de Lisboa e diz respeito às medidas das instituições tomadas no domínio da política da energia, em conformidade com o primeiro parágrafo deste número.

12 Com efeito, nos termos do artigo 194.º, n.º 2, primeiro e segundo parágrafos, TFUE, as medidas necessárias à realização dos objetivos da União no domínio da energia, visadas no seu n.º 1, não afetam o direito de um Estado-Membro determinar as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético, sem prejuízo do artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE.

13 Ora, a decisão impugnada constitui uma medida de execução da Diretiva 2003/87, pois tem por base jurídica o artigo 10.º-A desta diretiva. Esta, por seu turno, tem por base jurídica o artigo 175.º, n.º 1, CE (que passou, após alteração, a artigo 192.º, n.º 1, TFUE). A decisão impugnada constitui, pois, uma medida tomada no domínio da política do ambiente e não uma medida tomada em conformidade com o artigo 194.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE.

14 Contrariamente ao que alega a República da Polónia, as formulações que figuram no preâmbulo da Diretiva 2003/87 e da decisão impugnada e que fazem referência, por um lado, ao Tratado CE, designadamente ao seu artigo 175.º, n.º 1, e, por outro, à Diretiva 2003/87 e ao seu artigo 10.º-A não permitem concluir que todas as disposições do Tratado CE ou da Diretiva 2003/87 constituem as bases jurídicas desta diretiva ou da decisão impugnada. Segundo jurisprudência assente, a escolha da base jurídica de um ato da União deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato. No caso vertente, a Diretiva 2003/87 foi adotada tendo unicamente por base jurídica o artigo 175.º, n.º 1, CE, e o artigo 10.º-A da referida diretiva constitui a única base jurídica da decisão impugnada (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de novembro de 2008, Parlamento/Conselho, C-155/07, Colet., p. I-8103, n.ºs 34 a 38 e jurisprudência referida).

15 Por conseguinte, uma vez que a decisão impugnada foi adotada com base numa diretiva que não está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 194.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE e que a escolha da base jurídica da referida diretiva não é contestada pela República da Polónia, a alegação relativa à violação do segundo parágrafo desta disposição deve, em todo o caso, ser rejeitada.

16 Esta conclusão não é posta em causa pela argumentação da República da Polónia segundo a qual a apreciação da conformidade jurídica de cada ato da União é efetuada à luz de todas as disposições do Tratado, e não levando-se unicamente em conta as disposições relativas à política cujos objetivos devem ser realizados através de um determinado ato. A este respeito, a República da Polónia alega que o artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE consagra o direito de um Estado-Membro determinar as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético, sem prejuízo do artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE. Este direito constitui um princípio que diz respeito a todas as políticas da União, levando em conta a exceção do artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE. Segundo a República da Polónia, as medidas adotadas no quadro de outras políticas não podem prejudicar este direito. Os Estados-Membros nunca atribuíram competência exclusiva à União na matéria visada pelo artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE.

17 Ora, é verdade que, por força do artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, as medidas estabelecidas em conformidade com o procedimento previsto no primeiro parágrafo deste número e necessárias à realização dos objetivos da política da União no domínio da energia, visados no n.º 1 deste artigo, não podem afetar o direito de um Estado-Membro determinar as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético. Todavia, nada permite supor que o artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE estabelece uma proibição geral de afetar este direito, que seja aplicável na política da

União no domínio do ambiente (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho, C-490/10, n.º 77). Com efeito, por um lado, o artigo 194.º TFUE constitui uma disposição geral válida unicamente no domínio da energia e, portanto, define uma competência setorial (conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo em que foi proferido o acórdão de 6 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho, já referido, n.º 33). Por outro lado, cabe salientar que o artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE faz expressamente referência ao artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE. Com efeito, o artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE prevê que a proibição de afetar o direito de um Estado-Membro determinar as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético é aplicável sem prejuízo do artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE. Embora seja verdade que esta última disposição reveste unicamente caráter processual, é também verdade que prevê regras específicas relativas à política da União no domínio do ambiente. Donde se conclui que o direito visado no artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE não é aplicável no caso vertente, uma vez que a decisão impugnada constitui uma medida tomada pela União no quadro da sua política no domínio do ambiente.

18 Cumpre realçar que as medidas visadas no artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE implicam uma intervenção das instituições da União no domínio da política da energia (acórdãos do Tribunal de Justiça de 30 de janeiro de 2001, Espanha/Conselho, C-36/98, Colet., p. I-779, n.º 54, e de 13 de setembro de 2005, Comissão/Conselho, C-176/03, Colet., p. I-7879, n.º 44). O artigo 192.º, n.º 2, TFUE deve, porém, ser lido à luz do seu n.º 1. Por força do artigo 192.º, n.º 1, TFUE, o Conselho delibera de acordo com o processo aí previsto, quando decide das ações a empreender pela União para realizar os objetivos da política da União no domínio do ambiente, visados no artigo 191.º TFUE. Em conformidade com o artigo 192.º, n.º 2, TFUE, o processo de decisão nele previsto aplica-se, por derrogação do previsto no n.º 1, quando o Conselho adota as disposições e medidas nele enumeradas. Resulta, portanto, da própria redação destas duas disposições que o artigo 192.º, n.º 1, TFUE constitui, em princípio, a base jurídica dos atos adotados pelo Conselho para realizar os objetivos visados no artigo 191.º TFUE. Em contrapartida, o artigo 192.º, n.º 2, TFUE foi redigido de maneira a ser aplicável quando diga respeito às medidas que aí são indicadas, como as que afetam consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético (v., neste sentido, acórdão Espanha/Conselho, já referido, n.ºs 45 e 46).

19 Em segundo lugar, na medida em que a República da Polónia invoca a violação do artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE, cabe referir que esta disposição prevê que, em derrogação do processo de decisão previsto no seu n.º 1 e sem prejuízo do disposto no artigo 114.º TFUE, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial e após consulta ao Parlamento, ao Comité Económico e Social Europeu (CESE) e ao Comité das Regiões da União Europeia, adotará as medidas que afetem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético.

20 Há que recordar que a decisão impugnada constitui uma medida de execução da Diretiva 2003/87 e que assenta na base jurídica do artigo 10.º-A desta diretiva. Esta última disposição foi introduzida na Diretiva 2003/87 pela Diretiva 2009/29.

21 Ora, a República da Polónia reconhece que não formulou alegações contra a Diretiva 2009/29. Portanto, na ausência de uma exceção de ilegalidade deduzida a respeito do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, a República da Polónia não pode utilmente invocar a violação do artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE contra a decisão impugnada, na medida em que esta constitui apenas uma medida de execução do referido artigo 10.º-A. Todavia, cabe salientar que a argumentação da República da Polónia, invocada no tocante ao artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE, deve ser levada em conta no quadro do exame da alegada violação do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 (v. n.ºs 104 a 107, *infra*).

22 Por conseguinte, o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio da igualdade de tratamento e do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o seu n.º 3

23 Este fundamento divide-se em duas partes. A primeira respeita à alegada violação do princípio da igualdade de tratamento e a segunda, à alegada violação do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o n.º 3 deste artigo.

Quanto à primeira parte, relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento

24 A República da Polónia alega, no essencial, que, tendo determinado uniformemente, na decisão impugnada, os parâmetros de referência *ex ante* para o cálculo do número de licenças de emissão a atribuir a título gratuito às instalações em causa, a Comissão favoreceu de maneira arbitrária as instalações que recorrem ao gás natural, em detrimento das que utilizam outras fontes de energia. Ao agir assim, a Comissão violou o princípio da igualdade de tratamento.

25 A título liminar, há que referir que a decisão impugnada constitui uma medida de execução da Diretiva 2003/87, que criou, segundo o seu artigo 1.º, um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, a fim de promover a redução das emissões deste tipo de gases, em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes. Nos termos do segundo parágrafo do mesmo artigo, esta diretiva prevê igualmente maiores reduções das emissões de gases com efeito de estufa, a fim de contribuir para os níveis de reduções considerados cientificamente necessários para evitar alterações climáticas perigosas.

26 Com esta finalidade, o artigo 9.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87 dispõe que a quantidade de licenças de emissão emitidas anualmente, no conjunto da União, a partir de 2013, deve diminuir de forma linear, a partir de meados do período de 2008 a 2012. Nos termos do segundo parágrafo do mesmo artigo, a Comissão devia publicar a quantidade absoluta de licenças de emissão, a nível da União, para 2013. A este respeito, adotou a Decisão 2010/634/UE, 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). Esta quantidade total foi distribuída de acordo com as regras visadas nos artigos 10.º, 10.º-A e 10.º-C da Diretiva 2003/87. Assim, uma parte das licenças foi atribuída a título gratuito, com base no artigo 10.º-A desta diretiva e da decisão impugnada. Outra parte destas licenças foi atribuída a título gratuito, com vista à modernização da produção de eletricidade, em conformidade com o artigo 10.º-C da referida diretiva. A totalidade das licenças que não foram atribuídas a título gratuito em conformidade com os referidos artigos 10.º-A e 10.º-C será vendida em leilão, a contar de 2013, pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 10.º desta mesma diretiva.

27 Importa referir que, segundo o considerando 15 da Diretiva 2009/29, a atribuição das licenças assenta no princípio da venda em leilão. O artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 e a decisão impugnada, que tem por base jurídica o referido artigo, instituem um sistema transitório relativo à atribuição de licenças a título gratuito para setores diversos do da produção de eletricidade visado no artigo 10.º-C da Diretiva 2003/87. O caráter transitório da atribuição a título gratuito resulta claramente das regras visadas no artigo 10.º-A, n.º 11, segundo período, da Diretiva 2003/87, segundo as quais a atribuição de licenças a título gratuito diminuirá anualmente, após 2013, em quantidades iguais, até atingir 30% a contar de 2020, com vista a alcançar a eliminação total das licenças gratuitas, em 2027.

28 A fim de determinar as modalidades da atribuição de licenças a título gratuito, a Comissão, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, definiu três tipos de parâmetros de referência *ex ante*. Com efeito, definiu parâmetros de referência em relação a um produto, quando, segundo o considerando 5 da decisão impugnada, tendo em conta a complexidade

dos processos de produção, existiam definições e classificações dos produtos que permitiam verificar os dados de produção e aplicar uniformemente o parâmetro de referência de um produto em toda a União, para efeitos de atribuição das licenças de emissão. Nos casos em que não foi possível calcular o parâmetro de referência de um produto, mas são produzidos gases com efeito de estufa elegíveis para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito, a Comissão recorreu a abordagens de recurso genéricas, segundo o considerando 12 da decisão impugnada. Assim, o parâmetro de referência relativo ao calor foi definido para os processos de consumo de calor em que é utilizado um vetor térmico mensurável. Além disso, foi definido o parâmetro de referência de combustíveis para os casos de consumo de calor não mensurável. O considerando 12 da decisão impugnada refere que os valores dos parâmetros de referência relativos ao calor e ao combustível foram calculados com base nos princípios da transparência e da simplicidade, utilizando a eficiência de referência de um combustível amplamente disponível e que possa ser considerado como o segundo melhor em termos de eficiência quanto à emissão de gases com efeito de estufa, tendo em conta as técnicas energéticas eficientes. A Comissão indicou, a este respeito, que esse combustível era o gás natural. Segundo ela, se a biomassa, o combustível mais eficiente no plano das emissões de gases com efeito de estufa, tivesse sido escolhido como referência, isso teria originado quantidades negligenciáveis de licenças gratuitas para a produção de calor e o consumo de combustível.

29 Tendo em conta o exposto, importa, pois, examinar se a Comissão, ao determinar na decisão impugnada os parâmetros de referência em relação ao produto, ao calor e aos combustíveis, violou o princípio da igualdade de tratamento.

30 O princípio da igualdade de tratamento, enquanto princípio geral do direito da União, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas da mesma maneira, a não ser que esse tratamento seja objetivamente justificado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, Colet., p. I-9895, n.º 23, e de 29 de março de 2012, Comissão/Estónia, C-505/09 P, n.º 64).

31 Em primeiro lugar, no tocante aos parâmetros de referência em relação ao produto, definidos na decisão impugnada, a República da Polónia alega que a sua aplicação às empresas que utilizam gás natural do mesmo modo que àquelas que utilizam carvão fortemente emissor de dióxido de carbono (CO_2) falseia a concorrência no mercado interno e viola, pois, o princípio da igualdade de tratamento. Em seu entender, estas empresas encontravam-se em situações diferentes devido à utilização de combustíveis diferentes. Portanto, sem justificação objetiva, as referidas empresas são tratadas da mesma maneira pela decisão impugnada. Para que esta decisão seja conforme ao princípio da igualdade de tratamento, o parâmetro de referência em relação ao produto deve ser corrigido de modo adequado, por exemplo, em conformidade com a proposta da República da Polónia sobre os parâmetros de emissão dos combustíveis.

32 Cabe constatar que a Comissão não contesta ter tratado da mesma maneira instalações que se encontram em situações diferentes devido à utilização de combustíveis diferentes. Alega, porém, que este tratamento igual na decisão impugnada está objetivamente justificado à luz da Diretiva 2003/87.

33 Segundo a jurisprudência, tal tratamento é justificado quando seja baseado num critério objetivo e razoável (v., neste sentido, acórdão Arcelor Atlantique et Lorraine e o., referido no n.º 30, *supra*, n.º 47).

34 Segundo o considerando 5 da decisão impugnada, para definir o parâmetro de referência em relação ao produto, não foi feita nenhuma diferenciação com base na geografia ou nas tecnologias, nas matérias-primas ou nos combustíveis utilizados, para não distorcer as vantagens comparativas existentes na economia da União no que diz respeito à eficiência em termos de emissões de carbono e para harmonizar adicionalmente a atribuição de licenças de emissão transitórias a título gratuito.

35 Visto o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, como estabelecido pela Diretiva 2003/87 para os períodos de comércio a partir de 2013, importa, pois, examinar se, na determinação dos parâmetros de referência em relação ao produto, é objetivamente justificado o igual tratamento das instalações que se encontram em situações diferentes devido à utilização de combustíveis diferentes.

36 O juiz da União reconheceu às autoridades da União, no quadro do exercício das competências que lhes são conferidas, um amplo poder de apreciação quando a sua ação implique escolhas de natureza política, económica e social e quando sejam chamadas a efetuar apreciações e avaliações complexas. Todavia, mesmo dispondo desse poder, as autoridades da União devem basear a sua escolha em critérios objetivos e adequados à finalidade prosseguida pela legislação em causa, tendo em conta todos os elementos factuais e os dados técnicos e científicos disponíveis no momento da adoção do ato em questão (v. acórdão Arcelor Atlantique et Lorraine e o., referido no n.º 30, *supra*, n.ºs 57 e 58 e jurisprudência referida).

37 Em primeiro lugar, há que recordar que, por força do artigo 1.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, o estabelecimento de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa visa promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa, em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e que sejam economicamente eficientes. Todavia, este regime não reduz, por si só, essas emissões, antes encorajando e fornecendo incentivos para que se encontrem formas de alcançar uma redução das referidas emissões para um nível preciso (acórdão Arcelor Atlantique et Lorraine e o., referido no n.º 30, *supra*, n.º 31). De acordo com o segundo parágrafo desta disposição, esta diretiva prevê igualmente maiores reduções das emissões de gases com efeito de estufa, a fim de contribuir para os níveis de reduções considerados cientificamente necessários para evitar alterações climáticas perigosas. A Diretiva 2003/87, segundo o seu considerando 20, visa promover a utilização de tecnologias com maior eficiência energética, incluindo a tecnologia da cogeração, que gera menos emissões por unidade produzida.

38 Estes objetivos estão refletidos no artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, o qual inclui regras que permitem determinar os parâmetros de referência *ex ante*. Segundo esta disposição, estes parâmetros de referência devem ser determinados de modo a assegurar que as modalidades de atribuição das licenças incentivem reduções das emissões de gases com efeito de estufa e técnicas energéticas eficientes, ao tomar em consideração as mais eficientes técnicas, os substitutos, os processos de produção alternativos, a cogeração de alta eficiência, a recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, a utilização da biomassa e a captura, o transporte e o armazenamento de CO_2, sempre que existam as instalações necessárias, não podendo incentivar o aumento das emissões.

39 Vistas estas regras, há que referir que, como sustentou a Comissão, a distinção dos parâmetros de referência em relação ao produto, em função do combustível utilizado, não incentivaria as instalações industriais que utilizam combustível fortemente emissor de CO_2 a procurar soluções que permitam reduzir as suas emissões, mas, pelo contrário, incitaria à manutenção do *status quo*, o que seria contrário ao artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87. Além disso, tal distinção implicaria o risco do aumento das emissões, porque as instalações industriais que utilizam combustível fracamente emissor de CO_2 poderiam ser encorajadas a substituir este último por um combustível mais fortemente emissor de CO_2, a fim de poderem obter mais licenças de emissão a título gratuito.

40 Em segundo lugar, de acordo com o artigo 10.º-A, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, a Comissão devia aprovar medidas de execução a nível da União plenamente harmonizadas, para a atribuição harmonizada das licenças de emissão a título gratuito. O quarto parágrafo da referida disposição estabelece que, para cada setor e subsetor, o parâmetro de referência deve ser, em princípio, calculado relativamente aos produtos, e não aos fatores de produção, a fim de maximizar a redução das emissões de gases com efeito de estufa e as economias em termos de eficiência energética através de cada processo produtivo do setor ou subsetor em causa.

41 A aplicação de um fator de correção consoante o combustível utilizado por uma instalação, proposto pela República da Polónia como uma possibilidade de correção deste parâmetro de referência, teria por consequência que o número de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a tal instalação seria diferente em função de um fator de produção, a saber, o combustível utilizado por esta última. Com efeito, por força do artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da decisão impugnada, este número é, em princípio, calculado com base no parâmetro de referência em relação ao produto e com base no nível histórico de atividade relativo ao produto em causa. A introdução de um fator adicional consistente na tomada em conta do combustível utilizado não incentivaria a plena harmonização, ao nível da União, das medidas de execução relativas à atribuição harmonizada de licenças a título gratuito, no quadro das quais o parâmetro de referência é calculado, em princípio, em relação aos produtos, como impõe o artigo 10.º-A, n.º 1, primeiro e quarto parágrafos, da Diretiva 2003/87, mas teria por consequência regras diferentes, devido a um fator de produção, para instalações de um mesmo setor ou subsetor. A este respeito, importa igualmente assinalar que, segundo o considerando 8 da Diretiva 2009/29, o legislador pretendia, à luz da experiência adquirida no primeiro e segundo períodos de comércio de licenças de emissão, instituir um regime mais harmonizado para este comércio, a fim de explorar melhor os benefícios do dito comércio, com vista a evitar distorções no mercado interno e facilitar a ligação dos diferentes regimes de comércio de licenças de emissão.

42 Em terceiro lugar, o considerando 17 da Diretiva 2009/29 refere que, à luz dos objetivos que constituem a eliminação das distorções da concorrência no seio da União e a procura do mais elevado grau de eficiência económica possível na transformação da economia da União numa economia de baixo teor de carbono, segura e sustentável, seria desaconselhável, no âmbito do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, um tratamento diferenciado dos setores económicos consoante o Estado-Membro. A resposta negativa do legislador a um tratamento diferente opõe-se à argumentação da República da Polónia segundo a qual as medidas visadas no artigo 10.º-A, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87 devem ter em conta o contexto específico de cada Estado-Membro. Com efeito, se as partes das várias energias primárias no consumo dos Estados-Membros são tão diferentes, como afirmou a República da Polónia, a introdução de um fator de correção consoante o combustível utilizado comporta o risco de criar um tratamento diferenciado dos setores, consoante o Estado-Membro.

43 A este respeito, cabe igualmente referir que, em razão da falta de tal fator de correção, nenhuma instalação obtém uma vantagem concorrencial através de uma maior quantidade de licenças gratuitas, devido ao combustível utilizado. Como indicado no considerando 23 da Diretiva 2009/29, o legislador pretendia que a atribuição transitória de licenças gratuitas às instalações fosse realizada mediante regras harmonizadas a nível da União, a saber, «parâmetros de referência *ex ante*», a fim de reduzir ao mínimo as distorções da concorrência na União. Deve, pois, ser rejeitada a afirmação da República da Polónia segundo a qual a determinação, na decisão impugnada, dos parâmetros de referência em relação ao produto falseia a concorrência.

44 Face ao exposto, pode ser considerado objetivamente justificado, na determinação dos parâmetros de referência em relação ao produto, o tratamento igual de instalações que se encontram em situações diferentes devido à utilização de combustíveis diferentes.

45 Em segundo lugar, no tocante aos parâmetros de referência relativos ao calor e ao combustível que são definidos na decisão impugnada, a República da Polónia alega que, tendo utilizado o gás natural como combustível de referência para definir estes parâmetros de referência, a Comissão favoreceu de modo arbitrário as instalações que recorrem a esta fonte de energia, em detrimento das que utilizam outras fontes, como a hulha e a lenhite. Ao agir assim, a Comissão violou o princípio da igualdade de tratamento, tendo privilegiado os Estados-Membros cuja estrutura de aprovisionamento energético assentava em larga medida no gás natural e em fraca medida no carvão, em detrimento dos Estados-Membros em que a estrutura em questão é significativamente diferente. O Tribunal Geral afirmou já que o facto de a Comissão tratar uniformemente os Estados-Membros no quadro do regime de comércio de licenças de emissões de gases com efeito de estufa não lhe pode permitir

ignorar o contexto específico do mercado energético nacional de cada Estado-Membro. Na Polónia, a hulha e a lenhite constituíam, em 2009, até 57% do consumo de energia primária, sendo a parte do gás natural e das energias renováveis, com, respetivamente, 14% e 5% do referido consumo, amplamente inferior à constatada noutros Estados-Membros. Além disso, na Polónia, 92% da eletricidade é produzida a partir de hulha e de lenhite. Assim, a República da Polónia regista a taxa mais elevada das indústrias ameaçadas pelo fenómeno dito de «fugas de carbono».

46 Antes de mais, no tocante aos dados relativos ao consumo de energia primária e à produção de eletricidade invocados pela República da Polónia, cabe realçar que a atribuição de licenças a título gratuito aos produtores de eletricidade está, em princípio, excluída por força do artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva 2003/87. Embora a Comissão não conteste os dados relativos ao consumo de energia primária na Polónia e noutros Estados-Membros, os respeitantes à produção de eletricidade não são pertinentes para o caso vertente.

47 Importa recordar que, segundo o considerando 12 da decisão impugnada, os valores dos parâmetros de referência relativos ao calor e ao combustível foram calculados com base nos princípios da transparência e da simplicidade, utilizando a eficiência de referência de um combustível amplamente disponível e que pode ser considerado o segundo melhor em termos de eficiência quanto à emissão de gases com efeito de estufa, tendo em conta as técnicas energéticas eficientes. Como foi já indicado (v. n.º 28, *supra*), este combustível era o gás natural, visto que, segundo a Comissão, se a biomassa, o combustível mais eficiente no plano das emissões de gases com efeito de estufa, tivesse sido escolhido como referência, isso teria originado quantidades negligenciáveis de licenças gratuitas para a produção de calor e o consumo de combustível. Ao agir assim, a Comissão não contesta o facto de que foram tratadas da mesma maneira instalações que se encontram em situações diferentes devido à utilização de combustíveis diferentes. Porém, alega que este tratamento é objetivamente justificado à luz da Diretiva 2003/87.

48 Tendo em conta o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, como estabelecido na Diretiva 2003/87 para os períodos de comércio a partir de 2013, importa, pois, examinar se a determinação dos parâmetros de referência relativos ao calor e aos combustíveis definidos através da utilização do rendimento de referência do gás natural é objetivamente justificada. Embora dispusesse de um amplo poder de apreciação, a Comissão era obrigada a basear a sua escolha em critérios objetivos e adequados à finalidade prosseguida pela legislação em causa (v. n.º 36, *supra*).

49 Em primeiro lugar, cabe referir que, devido à escolha da utilização do rendimento de referência do gás natural para determinar os parâmetros de referência relativos ao calor e aos combustíveis, as instalações em causa receberão menos licenças de emissão a título gratuito do que receberiam caso a Comissão tivesse escolhido um combustível mais fortemente emissor de CO_2, como o carvão. Assim, não é possível contestar que a escolha do gás natural, enquanto combustível fracamente emissor de CO_2, visa uma redução das emissões de gases com efeito de estufa. Mais precisamente, esta escolha visa incentivar a utilização de técnicas eficientes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e melhorar o rendimento energético, como previsto no artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87. Com efeito, a fim de evitar os custos adicionais decorrentes da compra em leilão de licenças de emissão no mercado, as instalações em causa são induzidas a não exceder as licenças atribuídas a título gratuito.

50 Em segundo lugar, há que referir que a escolha da utilização do rendimento de um combustível diverso do gás natural, por exemplo, o carvão, para a determinação dos parâmetros de referência relativos ao calor e ao combustível não teria permitido evitar que instalações que se encontrassem em situações diferentes devido à utilização de combustíveis diferentes fossem tratadas da mesma maneira. Com efeito, se estes parâmetros de referência estivessem baseados num combustível mais fortemente emissor de CO_2 que o gás natural, tal teria simplesmente por consequência parâmetros de referência

relativos ao calor e aos combustíveis mais elevados. Isso apenas poderia conduzir a aumentar para o mesmo fator o número de licenças de emissão a título gratuito atribuído a todas as instalações em causa, e, portanto, também às instalações que utilizam um combustível fracamente emissor de CO_2.

51 Em terceiro lugar, no que concerne à argumentação da República da Polónia relativa à necessidade de levar em conta o contexto específico do mercado energético nacional, é verdade que o Tribunal Geral declarou já que os Estados-Membros dispõem de uma certa margem de manobra na transposição da Diretiva 2003/87 e, portanto, para escolher as medidas que considerem mais bem adaptadas para atingir, no contexto específico do mercado energético nacional, o objetivo fixado na referida diretiva (acórdãos do Tribunal Geral de 23 de setembro de 2009, Polónia/Comissão, T-183/07, Colet., p. II-3395, n.º 88, e Estónia/Comissão, T-263/07, Colet., p. II-3463, n.º 53).

52 Todavia, esta jurisprudência respeitava à elaboração dos planos nacionais de atribuição de licenças antes do início do segundo período de comércio de licenças, a saber, o período de 2008-2012, e inscrevia-se, pois, num contexto jurídico diferente do da decisão impugnada.

53 Com efeito, as regras introduzidas pela Diretiva 2009/29 para os períodos de comércio a contar de 2013 alteraram profundamente os métodos de atribuição das licenças e instituíram um regime mais harmonizado para este comércio, a fim de explorar melhor os benefícios do dito comércio, evitar distorções no mercado interno e facilitar a ligação dos regimes de comércio de licenças de emissão, como enunciado no considerando 8 da Diretiva 2009/29.

54 As regras em vigor para os períodos de comércio de 2005 a 2007 e de 2008 a 2012 visavam que cada Estado-Membro elaborasse um plano nacional que fixasse a quantidade total de licenças que tencionava atribuir no período considerado e o modo como se propunha atribuí-las. Este plano devia basear-se em critérios objetivos e transparentes, incluindo os enumerados no anexo III da Diretiva 2003/87, na sua versão anterior à alteração pela Diretiva 2009/29. Segundo o ponto 1 deste anexo, a quantidade total de licenças a atribuir no período em causa devia ser compatível com a obrigação do Estado-Membro de limitar as suas emissões em conformidade com a 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), e com o Protocolo de Quioto, tendo em conta, por um lado, a proporção das emissões globais que estas licenças de emissão representam em comparação com as emissões de fontes não abrangidas pela Diretiva 2003/87, na sua versão anterior à alteração pela Diretiva 2009/29, e, por outro, as políticas energéticas nacionais, e devia ser compatível com o programa nacional em matéria de alterações climáticas. Na medida em que este plano fosse incompatível, designadamente, com os critérios deste anexo III, a Comissão podia rejeitá-lo. Por força do artigo 10.º da Diretiva 2003/87, antes da sua alteração pela Diretiva 2009/29, relativamente aos períodos de comércio de 2005 a 2007 e de 2008 a 2012, os Estados-Membros deviam atribuir, respetivamente, no mínimo, 95% e 90% das licenças a título gratuito.

55 Em contrapartida, relativamente aos períodos de comércio a partir de 2013, o artigo 9.º da Diretiva 2003/87 dispõe que a quantidade de licenças de emissão emitidas anualmente, no conjunto da União, a partir de 2013, deve diminuir de forma linear, a partir de meados do período de 2008 a 2012. Esta quantidade diminuirá por um fator linear de 1,74% em comparação com a quantidade anual total média de licenças emitida pelos Estados-Membros ao abrigo das decisões da Comissão relativas aos seus planos nacionais de atribuição de licenças para o período de 2008 a 2012. A este respeito, a Comissão adotou a Decisão 2010/634, através da qual determinou a quantidade total de licenças para o conjunto da União, para 2013, com base nas quantidades totais de licenças emitidas ou a emitir pelos Estados-Membros em conformidade com as suas decisões relativas aos seus planos nacionais de atribuição de licenças para o período de 2008 a 2012.

56 A jurisprudência do Tribunal Geral mencionada no n.º 51, *supra*, deve ser lida à luz do direito aplicável durante o segundo período de comércio. O Tribunal Geral estava obrigado a interpretar o artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, na sua versão anterior à alteração efetuada pela Diretiva 2009/29, o qual faz referência ao anexo III da dita diretiva, como igualmente resulta do acórdão do Tribunal Geral de 7 de novembro de 2007, Alemanha/Comissão (T-374/04, Colet., p. II-4431, n.º 80), ao qual a jurisprudência mencionada no n.º 51, *supra*, faz expressamente referência. Ora, contrariamente ao ponto 1 deste anexo III, o artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87 já não se refere à política energética nacional. Em contrapartida, nos termos do considerando 8 da Diretiva 2009/29, após o segundo período de comércio, o legislador entendeu ser imperativo instituir um regime mais harmonizado de comércio de licenças de emissão, a fim de explorar melhor os benefícios do dito comércio, com vista a evitar distorções no mercado interno e facilitar a ligação dos regimes de comércio de licenças de emissão. A este respeito, importa acrescentar que, enquanto o legislador, no quadro da atribuição transitória de licenças gratuitas para a modernização da produção de eletricidade, nos termos do artigo 10.º-C, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2003/87, levou em conta a combinação nacional das energias, não fez o mesmo no tocante à atribuição de licenças a título gratuito para os setores industriais visados no artigo 10.º-A desta diretiva.

57 Em quarto lugar, no respeitante à argumentação da República da Polónia segundo a qual regista a taxa mais elevada de indústrias ameaçadas pelo fenómeno dito de «fugas de carbono», cabe realçar que, entre as regras transitórias visadas no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, se encontram regras específicas para as instalações dos setores ou subsetores que estão expostos a um risco significativo de fugas de carbono. Estes devem receber, em princípio, em 2013 e em todos os anos seguintes, até 2020, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 12, da Diretiva 2003/87, uma quantidade de licenças gratuitas até 100% da quantidade determinada de acordo com as medidas referidas nesse n.º 1. A fim de determinar estes setores ou subsetores, a Comissão deve seguir como critério para a sua análise a impossibilidade de as indústrias repercutirem os custos diretos das licenças de emissão necessárias e os custos indiretos decorrentes do aumento dos preços da eletricidade, resultantes da aplicação da referida diretiva, no preço dos produtos, sem sofrerem uma perda significativa de quotas de mercado em favor de instalações menos eficientes em termos de emissões de compostos de carbono, situadas fora da União. Ora, os elementos aduzidos pela República da Polónia não permitem considerar que estas regras não podem manifestamente sanar o fenómeno dito de «fugas de carbono».

58 Face ao exposto, a determinação, pela Comissão, dos parâmetros de referência relativos ao calor e aos combustíveis, através da utilização do rendimento de referência do gás natural, pode ser considerada objetivamente justificada.

59 Por conseguinte, a primeira parte do presente fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa à violação do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o seu n.º 3

60 A República da Polónia afirma que, tendo privilegiado uma fonte de energia, em detrimento de outras, e omitido levar em conta a estrutura energética da produção de energia de diversos Estados-Membros, a Comissão violou o artigo 191.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o seu n.º 3, pois estas disposições impõem que as instituições encarregadas da execução da política da União em matéria ambiental tenham em conta as diferenças entre as várias regiões da União, na realização da política em questão.

61 A este respeito, cabe recordar que a decisão impugnada constitui uma medida de execução da Diretiva 2003/87 e que o artigo 10.º-A desta diretiva constitui a sua base jurídica. À semelhança do exposto no quadro do primeiro fundamento (v. n.º 21, *supra*), importa salientar que, na ausência de uma exceção de ilegalidade deduzida a respeito do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, a argumentação da República da Polónia relativa à alegada violação do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o seu n.º 3, é

inoperante. Todavia, cumpre referir que a argumentação da República da Polónia relativa ao artigo 191.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o seu n.º 3, deve ser levada em conta no quadro do exame da alegada violação do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 (v. n.ºs 108 a 111, *infra*).

62 Por conseguinte, a segunda parte do presente fundamento e, portanto, este fundamento na sua integralidade devem ser julgados improcedentes.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade

63 A República da Polónia alega, no essencial, que, tendo estabelecido, na decisão impugnada, os parâmetros de referência *ex ante* num nível mais restritivo que o exigido pelos objetivos da Diretiva 2003/87, a Comissão violou o princípio da proporcionalidade. Mais especificamente, sustenta que o objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa, vinculativo para a Comissão e os Estados-Membros, consiste na redução de 20%, até 2020. Ora, em virtude da decisão impugnada, a redução excederá o limiar de 20%, logo em 2013. Em seu entender, a Comissão não respeitou o caráter adequado e necessário da decisão impugnada, quando definiu os parâmetros de referência de forma demasiado estrita. Além disso, devido a um desequilíbrio entre o prejuízo e o benefício, decorrente da decisão impugnada, esta última não é proporcionada em sentido estrito.

64 Importa recordar que, segundo jurisprudência assente, o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário à realização dos objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 2010, Afton Chemical, C-343/09, Colet., p. I-7027, n.º 45 e jurisprudência referida).

65 No que concerne à fiscalização jurisdicional das condições mencionadas no número anterior, há que reconhecer à Comissão um amplo poder de apreciação num domínio como o do caso vertente, que implica, da sua parte, opções de natureza política, económica e social, e no qual deve efetuar apreciações e avaliações complexas, tendo em vista o objetivo geral de redução das emissões de gases com efeito de estufa através de um regime de comércio de licenças que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e que sejam economicamente eficientes (artigo 1.º, primeiro parágrafo, e considerando 5 da Diretiva 2003/87). Só o caráter manifestamente inadequado de uma medida decretada nesse domínio, em relação ao objetivo que as instituições competentes pretendem prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de dezembro de 2006, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-380/03, Colet., p. I-11573, n.º 145, e acórdão Alemanha/Comissão, referido no n.º 56, *supra*, n.ºs 80 e 81 e jurisprudência referida).

66 Em primeiro lugar, no tocante ao caráter adequado da decisão impugnada, a República da Polónia alega que, tendo definido de forma demasiado estrita os parâmetros de referência, sem levar em conta o contexto específico de cada um dos Estados-Membros, a Comissão não observou dois dos objetivos da Diretiva 2003/87, a saber, a boa relação custo-eficácia das medidas adotadas e a sua eficiência económica. Tendo concedido às instalações menos licenças gratuitas do que o necessário para se atingirem os objetivos relacionados com o volume da produção e os níveis de emissão, a Comissão procurou obter a todo o custo a maior redução de emissão possível, sem ter em conta as consequências económicas e sociais das suas decisões.

67 A este respeito, há que referir que o objetivo principal declarado da Diretiva 2003/87, antes da sua alteração pela Diretiva 2009/29, consistia em reduzir substancialmente as emissões de gases com efeito de estufa, para cumprir os compromissos da União e dos seus Estados-Membros para com o Protocolo de Quioto, aprovado pela Decisão 2002/358 (acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de março de 2012, Comissão/Polónia, C-504/09 P, n.º 77, e Comissão/Estónia, referido no n.º 30,

supra, n.º 79). Nos termos do considerando 4 da Diretiva 2003/87, este protocolo obrigava a União e os seus Estados-Membros, no período de 2008 a 2012, a reduzirem em 8% as suas emissões antropogénicas agregadas de gases com efeito de estufa, em relação aos níveis de 1990.

68 Resulta do artigo 1.º, segundo parágrafo, e do considerando 3 da Diretiva 2003/87 que, após a sua alteração pela Diretiva 2009/29, a Diretiva 2003/87 prevê maiores reduções das emissões de gases com efeito de estufa, a fim de contribuir para os níveis de reduções considerados cientificamente necessários para evitar alterações climáticas perigosas. Como decorre destas disposições e dos considerandos 3, 5, 6 e 13 da Diretiva 2009/29, o objetivo principal da Diretiva 2003/87, após a sua alteração pela Diretiva 2009/29, é reduzir pelo menos 20%, até 2020, as emissões globais de gases com efeito de estufa na União, relativamente aos níveis de 1990.

69 Este objetivo deve ser alcançado no respeito de uma série de subobjetivos e com o recurso a certos instrumentos. O instrumento principal para este efeito é constituído pelo regime comunitário de comércio de direitos de emissão de gases com efeito de estufa, como decorre do artigo 1.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87 e do seu segundo considerando. O artigo 1.º, primeiro parágrafo, desta diretiva expõe que este regime promove a redução das referidas emissões, em condições que oferecem uma boa relação de custo-eficácia e que são economicamente eficientes. Os outros subobjetivos a que o referido regime deve dar resposta são, designadamente, conforme mencionado no quinto e sétimo considerandos desta diretiva, a preservação do desenvolvimento económico e do emprego, bem como da integridade do mercado interno e das condições de concorrência (acórdãos Comissão/Polónia, referido no n.º 67, *supra*, n.º 77, e Comissão/Estónia, referido no n.º 30, *supra*, n.º 79).

70 No que concerne ao objetivo principal da Diretiva 2003/87, a saber, a redução das emissões de gases com efeito de estufa na União, a República da Polónia reconhece que as medidas constantes da decisão impugnada conduzem à sua realização.

71 Contudo, ao afirmar que a decisão impugnada, tendo definido de forma demasiado estrita os parâmetros de referência, viola, por não ter em conta as consequências económicas e sociais, dois outros objetivos da Diretiva 2003/87, a saber, a boa relação custo-eficácia das medidas adotadas e a sua eficiência económica, a República da Polónia contesta que a decisão impugnada conduza à redução das emissões de gases com efeito de estufa, em condições economicamente eficientes e com uma boa relação custo-eficácia.

72 A este respeito, importa salientar que a determinação dos parâmetros de referência constitui unicamente uma dada parte do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, cuja lógica económica subjacente 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 (acórdão Arcelor Atlantique et Lorraine e o., referido no n.º 30, *supra*, n.º 32). Esta determinação faz parte das regras transitórias relativas à emissão de licenças a título gratuito previstas no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87. Como resulta do n.º 1, terceiro parágrafo, desta disposição, estas medidas visam assegurar que as modalidades de atribuição de licenças incentivem a utilização de técnicas eficientes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e melhorar o rendimento energético, e não incentivem o aumento das emissões. Como indicado no considerando 15 da Diretiva 2009/29, a atribuição de licenças assenta no princípio da venda em leilão, como previsto pelo artigo 10.º da Diretiva 2003/87. Resulta igualmente do referido considerando que este princípio foi escolhido a fim de dotar o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da máxima eficiência económica. Mais especificamente, 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 atribuídos (acórdão Arcelor Atlantique et Lorraine e o., referido no n.º 30, *supra*, n.º 32).

73 Além disso, cabe referir que o legislador, no quadro do funcionamento do regime de comércio de licenças, levou em conta a situação e a economia das várias regiões. Com efeito, por um lado, as regras de funcionamento a partir de 2013 serão introduzidas progressivamente. Assim, em conformidade com o artigo 9.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, a quantidade de licenças de emissão emitidas anualmente, no conjunto da União, a partir de 2013, deve diminuir de forma linear, a partir de meados do período de 2008 a 2012. Além disso, por força do artigo 10.º-A, n.º 11, da Diretiva 2003/87, a quantidade de licenças de emissão atribuídas a título gratuito em 2013 corresponderá a 80% da quantidade fixada de acordo com as medidas referidas no n.º 1 desta disposição. A atribuição de licenças de emissão a título gratuito diminuirá, seguidamente, todos os anos, em quantidades iguais, até atingir 30%, em 2020, com vista a alcançar a eliminação total das licenças gratuitas, em 2027. Por conseguinte, segundo estas regras, as instalações fortemente emissoras de CO_2, como as que utilizam carvão em certas regiões da União e que necessitam, pois, de um grande número de licenças para a sua produção, obterão, no início do terceiro período de comércio, uma quantidade superior de licenças a título gratuito, para cobrir as suas necessidades.

74 Por outro lado, como resulta do considerando 17 da Diretiva 2009/29, o legislador instituiu mecanismos para apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros caracterizados por um rendimento *per capita* relativamente fraco e com perspetivas de crescimento relativamente mais elevadas, para reduzir a intensidade carbónica das suas economias, até 2020. Assim, por força do artigo 10.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2003/87, 88% da quantidade total de licenças de emissão para venda em leilão é distribuída entre os Estados-Membros, em partes idênticas à quota-parte de emissões do Estado-Membro em causa, verificadas ao abrigo do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa em 2005, ou à média do período de 2005 a 2007, consoante o valor mais elevado, do Estado-Membro em causa. Seguidamente, em conformidade com o n.º 2, alínea b), deste artigo, 10% da quantidade total de licenças de emissão para venda em leilão é distribuída entre os Estados-Membros, para fins de solidariedade e de crescimento na União, a fim de reduzirem as emissões e de se adaptarem às consequências da alteração climática. Como resulta do anexo II-A da Diretiva 2003/87, a República da Polónia é um dos principais beneficiários dos 10% adicionais de receitas obtidas com as vendas em leilão. O mesmo se diga dos 2% da quantidade total de licenças de emissão para venda em leilão distribuídos pelos Estados-Membros cujas emissões de gases com efeito de estufa, em 2005, foram pelo menos 20% inferiores aos níveis das suas emissões no ano de base que lhes são aplicáveis ao abrigo do Protocolo de Quioto, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2003/87, em conjugação com o anexo II-B desta diretiva. Convém ainda referir que, por força do artigo 10.º-C, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2003/87, um Estado-Membro no qual, em 2006, mais de 30% da eletricidade era produzida a partir de um único combustível fóssil e no qual o PIB *per capita*, a preços de mercado, não excedia 50% do PIB médio *per capita*, a preços de mercado da União, pode atribuir a título gratuito licenças de emissão transitórias às instalações de produção de eletricidade.

75 Além disso, a República da Polónia limita-se a contestar o caráter adequado da decisão impugnada, relativamente à realização dos referidos subobjetivos, sem desenvolver a sua argumentação de modo mais aprofundado nem levar em conta os objetivos visados no artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87. Assim, a República da Polónia sustenta, é certo, que as instalações que obtêm um número de licenças gratuitas inferior às quantidades que emitem no quadro do seu processo de produção investem em tecnologias que utilizam o mesmo combustível, mas cujas emissões, porém, são mais fracas. Todavia, não tem em conta o facto de que estes investimentos podem também impulsionar o desenvolvimento de novos setores económicos suscetíveis de criar emprego. A argumentação da República da Polónia tem, pois, um alcance demasiado estreito e, por conseguinte, deve ser rejeitada.

76 Resulta das precedentes considerações que a República da Polónia não aduziu elementos que permitam considerar que a determinação dos parâmetros de referência era manifestamente inadequada relativamente aos objetivos a atingir.

77 Em segundo lugar, quanto ao caráter necessário da decisão impugnada, a República da Polónia alega que, tendo definido de forma demasiado estrita os parâmetros de referência, a decisão impugnada vai além do que é necessário para atingir os objetivos de redução dos volumes de emissão. Em seu entender, a Diretiva 2003/87 não prevê um mecanismo de correção quando o número de licenças gratuitas é insuficiente para as instalações em causa, mas está assegurada a realização dos objetivos de redução. Além disso, os limiares demasiado fracos dos parâmetros de referência conduzem a uma drástica redução pontual dos volumes de licenças a título gratuito em 2013. As instalações em causa não têm tempo suficiente para modificar a sua tecnologia ou o combustível utilizado. Afirma ter proposto, na fase da elaboração da decisão impugnada, a introdução de um coeficiente de correção que seria aplicado a todos os parâmetros de referência de redução e seria calculado com base nos resultados das instalações de carvão mais eficientes ou das instalações que utilizam um combustível com emissões superiores às do gás natural e reduzido para 90% do seu valor, o que teria permitido, por exemplo, atingir os três subobjetivos da Diretiva 2003/87, a saber, reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, de modo eficaz em termos de custos e eficientemente no plano económico. A Comissão rejeitou esta proposta.

78 Para alicerçar a sua argumentação segundo a qual os parâmetros de referência foram determinados de forma demasiado estrita, a República da Polónia indica que o preço de mercado das licenças de emissão, que ascende a cerca de 15 euros por tonelada de CO_2, poderá atingir, no terceiro período de comércio, entre 30 euros por tonelada de CO_2 e 48 euros por tonelada de CO_2. No que concerne à indústria do cimento, o parâmetro de referência para o clinquer, como fixado pela Comissão, implica uma redução das emissões nas instalações de, pelo menos, 30%, devido à utilização de outro combustível. Quanto ao setor do calor, a aplicação do parâmetro de referência relativo ao calor fixado na decisão impugnada conduz, sem levar em conta as correções para os agregados familiares, a um défice de licenças de cerca de 50% deste setor. Seguidamente, a indústria química polaca deverá suportar encargos que ascendem a 257 milhões de euros, em 2013, e a 381 milhões de euros, em 2020. Assim, para a produção de soda cáustica, será necessário reduzir as emissões em 30%. No respeitante à indústria do papel, o setor polaco deverá reduzir as emissões em cerca de 45%. No setor da refinaria, a República da Polónia alega que o défice de licenças será de 28%, em 2013. Além disso, estes setores industriais aplicam já as melhores técnicas disponíveis para reduzir as emissões.

79 Primeiro, no que concerne à afirmação da República da Polónia segundo a qual, devido à decisão impugnada, a redução das emissões de gases com efeito de estufa excederá o limiar de 20%, logo em 2013, cabe salientar que esta afirmação não está alicerçada em elementos de facto e não assenta em nenhuma prova. Como observa a Comissão, a amplitude da redução não depende unicamente do nível dos parâmetros de referência, mas sim de vários fatores, entre os quais a situação económica na Europa e a conjuntura, que varia constantemente.

80 Segundo, no tocante à argumentação da República da Polónia segundo a qual a determinação dos parâmetros de referência na decisão impugnada implicará, para as instalações de determinadas indústrias, uma redução das emissões de mais de 20%, em 2013, importa recordar que o objetivo principal da Diretiva 2003/87 é a redução global das emissões de gases com efeito de estufa na União, até 2020, de, pelo menos, 20%, relativamente aos níveis de 1990. Ora, o facto de a determinação dos parâmetros de referência ser suscetível de conduzir a um défice de licenças gratuitas de mais de 20%, em 2013, para as instalações de determinadas indústrias não permite concluir que estas instalações também irão reduzir as suas emissões para esse nível. Com efeito, uma vez que, por força do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87, a partir de 2013, os Estados-Membros venderão em leilão a integralidade das licenças que não são emitidas a título gratuito, estas instalações não estão obrigadas a efetuar tal redução, mas podem comprar em leilão as licenças de que necessitam. Assim, são livres de determinar o nível a que pretendem reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa. Além disso, importa referir que o objetivo de reduzir globalmente as referidas emissões na União, até 2020, em, pelo menos, 20%, relativamente aos níveis de 1990, visa obter uma redução em média e não diz, pois, respeito a uma instalação específica.

81 Terceiro, a República da Polónia afirma que era necessário introduzir um coeficiente de correção que se aplicasse a todos os parâmetros de referência de redução e tivesse sido calculado com base nos resultados das instalações de carvão mais eficientes ou das instalações que utilizam um combustível com emissões superiores às do gás natural e reduzido para 90% do seu valor, o que teria permitido reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, de modo eficaz em termos de custos e eficientemente no plano económico. A este respeito, por um lado, há que lembrar que, na determinação dos parâmetros de referência de emissão, a Comissão devia respeitar as disposições do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87. Ora, a introdução de um fator adicional consistente na tomada em conta do combustível utilizado não incentivaria a plena harmonização, ao nível da União, das medidas de execução relativas à atribuição harmonizada de licenças a título gratuito, no quadro das quais o parâmetro de referência é calculado, em princípio, em relação aos produtos, como previsto no artigo 10.º-A, n.º 1, primeiro e quarto parágrafos, da Diretiva 2003/87, mas teria por consequência regras diferentes para instalações de um mesmo setor ou de um mesmo subsetor (v. n.º 41, *supra*).

82 Por outro lado, a República da Polónia não demonstrou de modo algum que a introdução de tal coeficiente de correção seria eficiente à luz do objetivo principal da Diretiva 2003/87, a saber, a redução das emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 20%, até 2020. Acresce que não resulta do exposto pela República da Polónia que a introdução de tal coeficiente de correção seria eficiente à luz dos objetivos visados no artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, para a determinação dos parâmetros de referência, a saber, assegurar que as modalidades de atribuição de licenças incentivem a utilização de técnicas eficientes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e melhorar o rendimento energético, e não incentivem o aumento das emissões. O facto de o legislador ter optado, como ponto de partida para a definição dos princípios para o estabelecimento dos parâmetros de referência *ex ante* por setor ou subsetor, pela média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes de um determinado setor ou subsetor na União, durante os anos de 2007 e 2008, demonstra que tencionava fixar estes parâmetros de referência num nível ambicioso. A este respeito, importa salientar que, contrariamente ao que alega a República da Polónia, esta disposição não prevê que as instalações devem obter, por setor, uma quantidade de licenças gratuitas correspondente à emissão de 10% das instalações mais eficientes que utilizam um determinado combustível. Quanto à referência feita pela República da Polónia aos custos e à eficiência no plano económico, já se constatou que o legislador, no quadro do funcionamento do regime de comércio de licenças, levou em conta a situação e a economia das várias regiões (v. n.ºs 73 e 74, *supra*).

83 Cumpre ainda referir que a elevação do nível de um parâmetro de referência devido à introdução de um coeficiente de correção para determinadas instalações conduziria a uma maior quantidade de licenças gratuitas. Ora, tal aumento poderia levar a exceder a quantidade máxima anual de licenças visada no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 e tornar necessária a aplicação do fator de correção transectorial uniforme. A aplicação deste fator conduziria a uma redução uniforme das quantidades iniciais de licenças gratuitas em todos os setores e subsetores em causa. O aumento das quantidades de licenças a atribuir a título gratuito para as instalações visadas pela introdução de tal coeficiente de correção poderia, pois, ter como consequência a redução deste tipo de licenças para as outras instalações.

84 Quarto, no referente à argumentação da República da Polónia segundo a qual os limiares demasiado fracos dos parâmetros de referência conduzirão a uma drástica redução pontual dos volumes de licenças a título gratuito, em 2013, cabe recordar que, relativamente aos períodos de comércio a partir de 2013, a atribuição das licenças de emissão assenta no princípio da venda em leilão (considerando 15 da Diretiva 2009/29). Além disso, antes da sua alteração pela Diretiva 2009/29, o artigo 10.º da Diretiva 2003/87 dispunha que, relativamente aos períodos de comércio de 2005 a 2007 e de 2008 a 2012, os Estados-Membros deviam atribuir, respetivamente, no mínimo, 95% e 90% das licenças a título gratuito. Ora, o regime estabelecido no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87 visa, segundo o considerando 21 da Diretiva 2009/29, que a quantidade das licenças a emitir a título gratuito, em

2013, represente 80% da quantidade correspondente à percentagem das emissões gerais, a nível da Comunidade, durante todo o período de 2005 a 2007, geradas por essas instalações, como uma proporção da quantidade total anual das licenças de emissão a nível comunitário.

85 Além do mais, a Comissão tinha o dever de, por força do artigo 10.º-A, n.º 1, primeiro e quarto parágrafos, da Diretiva 2003/87, aprovar medidas de execução a nível da União plenamente harmonizadas, para a atribuição harmonizada de licenças a título gratuito, e de, em princípio, calcular o parâmetro de referência, a respeito de cada setor e subsetor, em relação aos produtos, a fim de maximizar a redução das emissões de gases com efeito de estufa e as economias em termos de eficiência energética. É inerente a tais regras gerais que elas tenham um impacto mais importante em determinadas instalações do que noutras. Contudo, uma vez que a apreciação da necessidade deve ser efetuada tendo em conta o conjunto das instalações em causa em toda a União, esta constatação não permite concluir que o nível dos parâmetros de referência não era manifestamente necessário relativamente aos objetivos visados pela Diretiva 2003/87.

86 Seguidamente, há que referir que, nos termos do artigo 10.º-A, n.º 11, da Diretiva 2003/87, se previu a diminuição progressiva das quantidades de licenças a atribuir anualmente a título gratuito, em quantidades iguais, até atingir 30%, em 2020, com vista a alcançar a eliminação total de licenças gratuitas, em 2027. Além disso, tendo a Diretiva 2009/29, que incluía as regras que permitem determinar os parâmetros de referência *ex ante*, sido adotada dois anos antes da adoção da decisão impugnada e mais de três anos e meio antes da aplicação destes parâmetros de referência, prevista a partir de 2013, a República da Polónia não pode sustentar que as instalações em causa não tinham tempo suficiente para se preparar para as regras que regem os períodos de comércio a partir de 2013.

87 Quinto, a República da Polónia afirma que a Diretiva 2003/87 não prevê um mecanismo de correção quando o número de licenças gratuitas é insuficiente para as instalações em causa, mas que está assegurada a realização dos objetivos de redução. É verdade que, com a aplicação de um fator de correção transectorial uniforme, o artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 prevê um mecanismo de correção quando o número total inicial de licenças a atribuir a título gratuito, notificadas pelos Estados-Membros, excede a quantidade máxima de licenças a atribuir a título gratuito. Em contrapartida, esta diretiva não prevê um mecanismo de correção em sentido inverso. Mais precisamente, a referida diretiva não impõe que a Comissão defina os parâmetros de referência *ex ante* de maneira a que se esgote a quantidade máxima anual de licenças gratuitas, visada no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87. Muito pelo contrário, assentando a atribuição das licenças no princípio da venda em leilão, as regras relativas à emissão de licenças a título gratuito, visadas no artigo 10.º-A da referida diretiva, assumem caráter transitório.

88 Donde se conclui que a República da Polónia não aduziu elementos que permitam considerar que a determinação, pela Comissão, dos parâmetros de referência na decisão impugnada não era manifestamente necessária face aos objetivos visados pela Diretiva 2003/87.

89 Em terceiro lugar, no tocante à proporcionalidade em sentido estrito da decisão impugnada, cumpre recordar que, em aplicação deste princípio, mesmo quando a decisão impugnada seja adequada e necessária à realização das finalidades legitimamente prosseguidas, não deve provocar inconvenientes excessivos face aos objetivos pretendidos. A este respeito, a República da Polónia alega que a decisão impugnada terá por consequência uma diminuição da competitividade das empresas situadas nos Estados-Membros em que a produção assenta na utilização do carvão como combustível, relativamente às empresas concorrentes situadas nos Estados-Membros em que a produção assenta na utilização de outras fontes de energia, como o gás natural. Segundo afirma, tal conduzirá, no primeiro grupo de Estados, a drásticos aumentos dos preços dos bens, que terão graves consequências sociais e económicas. Além disso, a decisão impugnada tem uma influência negativa considerável no funcionamento do mercado interno e constitui um entrave ao seu bom funcionamento. Sustenta que, no caso da aplicação, já em 2013, dos parâmetros de referência relativos ao calor, adotados pela Comissão, o preço do aquecimento urbano aumentará cerca de 22%.

90 Primeiro, cabe recordar que os encargos evocados pela República da Polónia relativamente às instalações em causa estão relacionados com a obrigação de comprar em leilão as licenças de que necessitam, o que constitui a regra instituída pela Diretiva 2009/29. Em conformidade com o princípio do poluidor-pagador, visado no artigo 174.º, n.º 2, CE, a finalidade do regime de comércio de licenças consistia em fixar um preço para as emissões de gases com efeito de estufa e deixar aos operadores a opção entre o pagamento do preço ou a redução das suas emissões. Cabe ainda salientar que, por força do artigo 10.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, os Estados-Membros determinam, dentro dos limites visados por essa disposição, a utilização das receitas geradas com as vendas em leilão das licenças de emissão. Assim, podem contribuir para a redução dos encargos evocados pela República da Polónia relativamente às instalações em causa.

91 Segundo, os custos que efetivamente irão onerar as instalações que utilizam um combustível fortemente emissor de gases com efeito de estufa, durante os períodos de comércio a partir de 2013, dependem do preço de mercado das licenças de emissão. Ora, segundo a República da Polónia, este preço era de 15 euros por tonelada de CO_2, em julho de 2011. A Comissão indica que, em outubro de 2011, este preço era de 11 euros por tonelada de CO_2. Este mesmo preço, para o período de comércio a partir de 2013, está estimado, segundo a República da Polónia, num montante compreendido entre 30 euros por tonelada de CO_2 e 48 euros por tonelada de CO_2. Porém, não sendo estas estimativas seguras, não está excluído que o preço de uma licença de emissão seja ainda mais baixo ou mais elevado. Portanto, os custos efetivos não podem ser determinados antecipadamente.

92 Terceiro, importa lembrar que o legislador, ao estabelecer o regime de comércio de licenças, levou em conta a situação e a economia das várias regiões (v. n.ºs 73 e 74, *supra*). Acresce que instituiu regras para a atribuição de licenças gratuitas para o aquecimento urbano e a cogeração, com vista a responder a uma procura economicamente justificável, no que diz respeito à produção de calor ou de frio (artigo 10.º-A, n.º 4, da Diretiva 2003/87). Além disso, segundo o artigo 10.º-A, n.º 6, da Diretiva 2003/87, os Estados-Membros podem igualmente aprovar medidas financeiras a favor de setores ou subsetores considerados expostos a um risco significativo de fugas de carbono, devido aos custos relacionados com as emissões de gases com efeito de estufa repercutidos no preço da eletricidade, a fim de compensar os referidos custos. Refira-se ainda que o artigo 10.º-A, n.º 12, da Diretiva 2003/87 institui uma regra especial para a atribuição de licenças gratuitas às instalações dos setores ou subsetores expostos a um risco significativo de fugas de carbono.

93 Face ao exposto, a República da Polónia não aduziu elementos que permitam considerar que a determinação, pela Comissão, dos parâmetros de referência na decisão impugnada não era manifestamente proporcionada em sentido estrito.

94 Consequentemente, o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, bem como à incompetência da Comissão para tomar a decisão impugnada

95 A República da Polónia alega que, com a adoção da decisão impugnada, a Comissão violou o artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, em conjugação com o seu artigo 1.º, e exorbitou das suas competências.

Quanto à primeira parte, relativa à violação do artigo 10.º-A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87

96 A República da Polónia alega, no essencial, que a Comissão violou o artigo 10.º-A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, uma vez que, na definição dos parâmetros de referência *ex ante*, deveria ter escolhido como ponto de partida o método referido nesta disposição e, seguidamente, corrigido o nível assim obtido, levando em conta o acervo da União no seu conjunto, a saber,

designadamente, o direito de os Estados-Membros definirem a estrutura do seu aprovisionamento energético, o princípio da igualdade de tratamento, o princípio do desenvolvimento sustentável, os princípios da política da União no domínio do ambiente, bem como o princípio da proporcionalidade. Ao indicar, no considerando 5 da decisão impugnada, que não foi feita nenhuma diferenciação com base na geografia ou nas tecnologias, nas matérias-primas ou nos combustíveis utilizados, a Comissão eliminou a possibilidade de aplicação das regras do acervo antes referidas.

97 O artigo 10.º-A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87 dispõe que, para definir os princípios do estabelecimento dos parâmetros de referência *ex ante* por setor ou subsetor, o ponto de partida é a média dos resultados de 10% das instalações mais eficientes de um determinado setor ou subsetor na Comunidade, durante o período de 2007-2008.

98 Esta disposição define, pois, unicamente, o método que deve servir de ponto de partida para a definição dos princípios para o estabelecimento dos parâmetros de referência *ex ante*. Ora, a República da Polónia não alega que a Comissão cometeu um erro na definição deste ponto de partida, mas afirma que, uma vez definido o referido ponto de partida, através da aplicação do método referido no artigo 10.º-A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, a Comissão deveria tê-lo corrigido levando em conta o acervo da União no seu conjunto, designadamente, as disposições e os princípios do direito da União invocados no quadro do primeiro, segundo e terceiro fundamentos. Todavia, tal obrigação de correção não resulta de modo algum desta disposição.

99 Com base no ponto de partida definido através da aplicação do método referido no artigo 10.º-A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, a Comissão devia determinar os parâmetros de referência *ex ante*, no respeito das regras visadas no artigo 10.º-A, n.º 1, da referida diretiva. Assim, designadamente, nos termos do referido n.º 1, terceiro e quarto parágrafos, a determinação dos parâmetros de referência devia assegurar que as modalidades de atribuição das licenças incentivassem a utilização de técnicas eficientes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e melhorar o rendimento energético, recorrendo às mais eficientes técnicas, aos substitutos e aos processos de produção alternativos, à cogeração de alta eficiência, à recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, à utilização da biomassa e à captura, ao transporte e ao armazenamento de CO_2, sempre que existissem as instalações necessárias, e não incentivassem o aumento das emissões. Acresce que o parâmetro de referência devia ser calculado relativamente aos produtos, e não aos fatores de produção, a fim de maximizar a redução das emissões de gases com efeito de estufa e as economias em termos de eficiência energética através de cada processo produtivo do setor ou subsetor em causa.

100 Como foi já salientado, a Comissão dispunha de um amplo poder de apreciação para determinar o nível dos parâmetros de referência de emissão. Todavia, mesmo dispondo desse poder, estava obrigada a basear a sua escolha em critérios objetivos e adequados à finalidade prosseguida pela legislação em causa, tendo em conta todos os elementos factuais e os dados técnicos e científicos disponíveis no momento da adoção do ato em questão (v. n.º 36, *supra*).

101 Resulta dos considerandos 5 a 12 da decisão impugnada que a determinação, pela Comissão, dos parâmetros de referência foi precedida de uma análise complexa e de consultas aos setores e subsetores. No tocante, mais especificamente, ao estabelecimento dos valores dos parâmetros de referência, resulta do considerando 8 da decisão impugnada que a Comissão examinou se os pontos de partida, visados no artigo 10.º-A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, refletiam suficientemente as mais eficientes técnicas, os substitutos e os processos de produção alternativos, a cogeração de alta eficiência, a recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, a utilização da biomassa e a captura e o armazenamento de CO_2, sempre que existissem as instalações necessárias.

102 Não resulta desta análise que a Comissão, ao determinar os parâmetros de referência com base no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, tenha exorbitado dos limites do seu poder de apreciação.

103 Esta conclusão não é posta em causa pela argumentação da República da Polónia relativa às disposições e aos princípios do direito da União invocados no quadro do primeiro, segundo e terceiro fundamentos.

104 Com efeito, em primeiro lugar, no referente à argumentação da República da Polónia relativa ao artigo 192.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea c), TFUE, segundo a qual a decisão impugnada afeta substancialmente a sua escolha entre as várias fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético (v. n.º 10, *supra*), cumpre lembrar que o legislador visava, com a adoção da Diretiva 2009/29, instituir um regime de comércio de licenças de emissão mais harmonizado, como resulta do seu considerando 8. Este regime assentava, designadamente, na introdução do princípio da venda em leilão para a atribuição de licenças a partir de 2013, nos termos do artigo 10.º da Diretiva 2003/87, e previa regras transitórias a respeito da emissão de licenças a título gratuito visadas no artigo 10.º-A da referida diretiva.

105 Como já se constatou, é inerente às medidas plenamente harmonizadas a nível da União, para a atribuição harmonizada de licenças a título gratuito visadas no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, que elas tenham um impacto mais importante em determinadas instalações do que noutras (v. n.º 85, *supra*). A fim de compensar as eventuais consequências negativas do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, conforme alterado pela Diretiva 2009/29, a partir de 2013, para determinados Estados-Membros, o legislador levou em conta a situação e a economia das várias regiões (v. n.ºs 73 e 74, *supra*).

106 As regras transitórias relativas à emissão de licenças a título gratuito, as quais, por força do artigo 10.º-A, n.º 11, da Diretiva 2003/87, diminuirão anualmente em quantidades iguais, não se limitam a determinar os parâmetros de referência na decisão impugnada. É verdade que o valor dos parâmetros de referência é determinante para o cálculo da quantidade de licenças a título gratuito a atribuir a uma instalação (v. n.º 41, *supra*). Todavia, por força do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87, a quantidade máxima anual de licenças a atribuir gratuitamente é limitada. Se o número anual provisório de licenças de emissão atribuídas a título gratuito durante o período de 2013 a 2020, como apresentado pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da referida diretiva e do artigo 15.º, n.º 1, e n.º 2, alínea e), da decisão impugnada, exceder o limite visado no artigo 10.º-A, n.º 5, desta diretiva, a Comissão deve aplicar um fator de correção transectorial uniforme que conduz a uma redução do número de licenças gratuitas em todos os setores. Além disso, já se constatou que a escolha da utilização do rendimento de um combustível diverso do gás natural, por exemplo, o carvão, não teria permitido evitar que instalações que se encontrassem em situações diferentes devido à utilização de combustíveis diferentes fossem tratadas da mesma maneira (v. n.º 50, *supra*). Cabe ainda lembrar que as instalações não estão obrigadas a reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa, mas podem comprar em leilão as quantidades de licenças de que necessitam. Assim, são livres de determinar o nível para o qual pretendem reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa (v. n.º 80, *supra*). Acresce que, entre as regras transitórias visadas no artigo 10.º-A da mesma diretiva, se encontram regras específicas para as instalações dos setores ou subsetores que estão expostos a um risco significativo de fugas de carbono (v. n.º 57, *supra*).

107 Donde se conclui que os efeitos do regime de comércio de licenças de emissão para a escolha de um Estado-Membro entre várias fontes de energia e para a estrutura geral do seu aprovisionamento energético, afirmados pela República da Polónia, resultam, no essencial, das regras referidas na Diretiva 2003/87, e não dos parâmetros de referência como determinados na decisão impugnada. Por conseguinte, mesmo supondo que tais efeitos existissem, o que a República da Polónia não demonstrou, visto que só se referiu aos custos adicionais que se prendem com um número insuficiente de licenças gratuitas para os exploradores de instalações devido a parâmetros de referência *ex ante* que, alegadamente, são demasiado baixos (v. n.º 78, *supra*), seriam consequência da referida diretiva, e não da decisão impugnada, a qual constitui apenas a sua correta aplicação.

108 Em segundo lugar, no respeitante à argumentação relativa ao artigo 191.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o seu n.º 3, a República da Polónia alega que, tendo-se abstido de levar em conta, na definição do parâmetro de referência em relação ao produto, os critérios geográficos, as tecnologias, as matérias-primas e os combustíveis utilizados, a Comissão violou o princípio do desenvolvimento sustentável, referido de um modo geral no artigo 11.º TFUE e aplicado, no domínio do ambiente, no artigo 191.º, n.º 2, TFUE. Contrariamente a esta última disposição, a Comissão não teve em conta, na implementação da sua política de proteção do ambiente, o critério da diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Além disso, por força do artigo 191.º, n.º 3, TFUE, a Comissão deveria ter tido em conta as vantagens e os encargos resultantes da execução das medidas de proteção do ambiente e, a este respeito, levar em conta os aspetos sociais, humanitários e ambientais, bem como os benefícios imateriais. Segundo a República da Polónia, a comparação destes dados relativos à utilização que faz das diversas fontes de energia com os dos outros Estados-Membros confirma a sua especificidade como Estado-Membro que consome mais carvão de forte intensidade, sendo simultaneamente um dos maiores produtores deste combustível. Assim, a decisão impugnada obriga-a a redefinir inteiramente a sua política energética.

109 Primeiro, importa recordar que a Diretiva 2003/87 tem por base o artigo 175.º, n.º 1, CE, segundo o qual o Conselho estava autorizado a decidir as ações a empreender pela Comunidade para realizar os objetivos previstos no artigo 174.º CE (que passou, após alteração, a artigo 191.º TFUE). Estes objetivos eram, segundo o artigo 174.º, n.º 1, CE, a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais e a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente. Segundo o n.º 2 do referido artigo, a política da Comunidade no domínio do ambiente tinha por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Baseava-se nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. O n.º 3 deste artigo dispunha que, na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comunidade teria em conta, designadamente, as vantagens e os encargos que podem resultar da atuação ou da ausência de atuação.

110 Segundo, no que concerne à argumentação da República da Polónia segundo a qual a Comissão, na determinação dos parâmetros de referência em relação ao produto, não teve em conta a diversidade das situações nas diferentes regiões da União, há que lembrar que, por força do artigo 10.º-A, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, a Comissão devia tomar medidas de execução plenamente harmonizadas a nível da União. Acresce que um tratamento diferenciado das regiões da União, em função das fontes de energia no seu território, conduziria, de facto, a aceitar-se os mais elevados níveis de emissões de gases com efeito de estufa, em determinadas regiões. Ora, por força do artigo 10.º-A, n.º 1, quarto parágrafo, da referida diretiva, o parâmetro de referência deve ser calculado em relação aos produtos, de modo a maximizar a redução das emissões de gases com efeito de estufa. Importa ainda salientar que o legislador, no quadro do funcionamento do regime de comércio de licenças, levou em conta a situação e a economia das várias regiões (v. n.ºs 73 e 74, *supra*).

111 Terceiro, no tocante à argumentação segundo a qual, devido à ausência da tomada em conta das vantagens e dos encargos que resultam da determinação dos parâmetros de referência em relação ao produto, na decisão impugnada, a República da Polónia está obrigada a redefinir inteiramente a sua política energética, a qual se baseia nos recursos nacionais de carvão, cabe lembrar que, por força do artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva 2003/87, a atribuição de licenças a título gratuito aos produtores de eletricidade está, em princípio, excluída. A possibilidade de atribuição transitória de licenças gratuitas às instalações de produção de eletricidade só excecionalmente está prevista no artigo 10.º-C da referida diretiva. Embora seja verdade que a política energética de um Estado não concerne unicamente ao setor da eletricidade, prendendo-se, antes de mais, com a estrutura do seu aprovisionamento energético, a interdependência das fontes de energia utilizadas e os objetivos de proteção do ambiente, há que referir que a determinação dos parâmetros de referência em relação ao produto, na decisão impugnada, não impede o recurso a tecnologias baseadas no carvão. Por um lado, esta decisão pode

ter por consequência que as instalações que utilizem estas tecnologias tenham de investir em tecnologias inovadoras que permitam reduzir ainda mais as emissões de gases com efeito de estufa. Se o fizerem, não está excluído que estas instalações continuem a utilizar tecnologias baseadas no carvão, uma vez que, como afirma a República da Polónia, estas registam uma baixa constante da intensidade de emissão. Por outro lado, a decisão impugnada pode ter por consequência que estas instalações, em virtude do princípio do poluidor-pagador visado no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, tenham de comprar em leilão as licenças necessárias para cobrir as emissões geradas pela sua atividade de produção que não estejam cobertas pelas licenças atribuídas a título gratuito. Todavia, tais consequências estavam já previstas nesta diretiva. Assim, a República da Polónia não demonstrou que a determinação dos parâmetros de referência em relação ao produto, na decisão impugnada, a obriga a redefinir inteiramente a sua política energética.

112 Em terceiro lugar, no respeitante à argumentação da República da Polónia relativa ao artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE, bem como ao princípio da igualdade de tratamento e ao princípio da proporcionalidade, basta salientar que resulta das considerações relativas ao primeiro fundamento, à primeira parte do segundo fundamento e ao terceiro fundamento que a mesma deve ser rejeitada.

113 Embora a República da Polónia invoque, na réplica, que a decisão impugnada deve ser conforme ao direito da União, na sua integralidade, não especifica suficientemente a disposição alegadamente violada. Ora, por força do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável ao processo no Tribunal Geral em conformidade com o disposto no artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo Estatuto, e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a petição deve conter, nomeadamente, uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para que o demandado ou recorrido possa preparar a sua defesa e o Tribunal, decidir a ação ou recurso, eventualmente, sem mais informações (v. acórdão do Tribunal Geral de 21 de março de 2008, European Service Network/Comissão, n.º 229 e jurisprudência referida).

114 Por conseguinte, a primeira parte do presente fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa à violação do artigo 10.º-A, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/87, em conjugação com o artigo 1.º desta diretiva

115 A República da Polónia alega que a Comissão violou o artigo 10.º-A, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/87, porquanto esta disposição devia ser aplicada tendo em conta os objetivos desta diretiva, a saber, a redução das emissões de gases com efeito de estufa, de modo eficaz em termos de custos e eficientemente no plano económico. Segundo o artigo 10.º-A, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva, a Comissão estava obrigada a definir um método que permitisse estabelecer os parâmetros de referência de emissão, sem modificar os elementos essenciais da referida diretiva. Ora, na decisão impugnada, a Comissão não teve em conta os efeitos desta decisão na realização dos objetivos relativos à eficácia das medidas em termos de custos e à sua eficiência económica, quando, por força do artigo 1.º desta diretiva, todos os objetivos previstos nesta diretiva assumem igual importância.

116 Importa salientar que esta argumentação se limita a retomar a apresentada no quadro do terceiro fundamento e que é relativa ao alegado caráter inadequado da decisão impugnada relativamente aos objetivos da Diretiva 2003/87. Deve, pois, ser rejeitada pelas mesmas razões (v. n.ºs 66 a 76, *supra*).

117 Por conseguinte, a segunda parte do presente fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto à terceira parte, relativa à incompetência da Comissão para tomar a decisão impugnada

118 A República da Polónia alega que, na adoção da decisão impugnada, a Comissão exorbitou das competências que lhe foram conferidas nos termos da Diretiva 2003/87, pois não teve em conta os princípios do direito da União mencionados no quadro do primeiro, segundo e terceiro fundamentos e alterou substancialmente os elementos essenciais da referida diretiva. Em seu entender, a decisão impugnada não constitui uma medida de execução da referida diretiva, mas uma medida que cria uma política climática autónoma da União.

119 A este respeito, em primeiro lugar, cumpre referir que, no tocante à alegada ausência da tomada em conta dos princípios do direito da União mencionados no quadro do primeiro, segundo e terceiro fundamentos, esta argumentação se limita a retomar a apresentada no quadro da primeira parte do presente fundamento e que é relativa à alegada obrigação de corrigir o ponto de partida na definição dos princípios para o estabelecimento dos parâmetros de referência *ex ante*, visado no artigo 10.º-A, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/87. Deve, pois, ser rejeitada pelas mesmas razões (v. n.os 96 a 114, *supra*).

120 Em segundo lugar, no que concerne à alegada alteração dos elementos essenciais da Diretiva 2003/87, há que realçar que o requisito segundo o qual as medidas de execução plenamente harmonizadas a nível da União, relativas à atribuição harmonizada das licenças a título gratuito, visam alterar elementos não essenciais desta diretiva resulta do artigo 10.º-A, n.º 1, segundo parágrafo, da referida diretiva. Ora, a argumentação da República da Polónia relativa à violação desta disposição foi já rejeitada no quadro da segunda parte do presente fundamento. Uma vez que a República da Polónia não apresenta, no quadro da presente parte, nenhum elemento adicional, esta parte deve, pois, ser também rejeitada.

121 Em terceiro lugar, cabe referir que os argumentos aduzidos pela República da Polónia no quadro da presente parte não são suscetíveis de demonstrar que a Comissão não era competente para tomar a decisão impugnada. Com efeito, se a Comissão não tivesse tido em conta os princípios do direito da União mencionados no quadro do primeiro, segundo e terceiro fundamentos e tivesse alterado substancialmente os elementos essenciais da Diretiva 2003/87, teria cometido um erro de direito na determinação dos parâmetros de referência. Todavia, estes argumentos não dizem respeito à questão da competência da Comissão para determinar os parâmetros de referência.

122 Consequentemente, a terceira parte do presente fundamento e, portanto, este fundamento, na sua integralidade, devem ser julgados improcedentes.

123 Face a tudo o que precede, deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

124 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

125 Tendo a República da Polónia sido vencida, há que a condenar nas despesas, em conformidade com os pedidos da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República da Polónia é condenada nas despesas.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de março de 2013.

Assinaturas