Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

26 de março de 2020*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa — Diretiva 2003/87/CE — Multa pelas emissões excedentárias — Inexistência de isenção em caso de disposição efetiva das licenças de emissão não devolvidas, exceto em casos de força maior — Impossibilidade de modulação do montante da multa — Proporcionalidade — Artigos 20.º, 41.º, 47.º e 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Princípio da proteção da confiança legítima»

No processo C-113/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Cour administrative (Supremo Tribunal Administrativo, Luxemburgo), por Decisão de 7 de fevereiro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de fevereiro de 2019, no processo

Luxaviation SA

contra

Ministre de l'Environnement,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: M. Safjan, presidente de secção, J.-C. Bonichot (relator), presidente da Primeira Secção, e C. Toader, juíza,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Luxaviation SA, por N. Bannasch e M. Zins, avocats,

– em representação do Governo luxemburguês, por D. Holderer e T. Uri, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

– em representação do Parlamento Europeu, por L. Darie, C. Ionescu Dima e A. Tamás, na qualidade de agentes,

– em representação do Conselho da União Europeia, por K. Michoel e A. Westerhof Löfflerová, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por J.-F. Brakeland e A. C. Becker, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de decidir por despacho fundamentado, nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça,

profere o presente

Despacho

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (a seguir «Diretiva 2003/87»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Luxaviation SA ao ministre de l'Environnement (Ministro do Ambiente, Luxemburgo) a respeito do cumprimento pela Luxaviation das obrigações de devolução das licenças de emissão de CO_2 em 2015.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2003/87

3 Os considerandos 5 a 7 da Diretiva 2003/87 enunciam:

«(5) A Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros decidiram cumprir os seus compromissos de redução das emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa abrangidas pelo Protocolo de Quioto […]. […] A presente diretiva destina-se a contribuir para o cumprimento mais eficaz dos compromissos da União Europeia e dos seus Estados-Membros, através da implementação de um mercado europeu de licenças de emissão de gases com efeito de estufa que seja eficiente e apresente a menor redução possível do desenvolvimento económico e do emprego.

(6) A Decisão 93/389/CE do Conselho, de 24 de junho de 1993, relativa a um mecanismo de monitorização das emissões comunitárias de CO_2 e de outros gases responsáveis pelo efeito de estufa [JO 1993, L 167, p. 31], estabeleceu um mecanismo de monitorização das emissões de gases com efeito de estufa e de avaliação dos progressos obtidos no cumprimento dos compromissos respeitantes a essas emissões. Esse mecanismo ajudará os Estados-Membros a determinar a quantidade total de licenças de emissão a atribuir.

(7) A fim de preservar a integridade do mercado interno e evitar distorções da concorrência, torna-se necessário criar disposições comunitárias relativas à atribuição de licenças de emissão pelos Estados-Membros.»

4 O artigo 4.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros devem assegurar que, a partir de 1 de janeiro de 2005, nenhuma instalação realize qualquer atividade enumerada no anexo I de que resultem emissões especificadas em relação a essa atividade, a não ser que o seu operador seja detentor de um título emitido pela autoridade competente de acordo com o disposto nos artigos 5.º e 6.º […]»

5 Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da referida diretiva:

«Os títulos de emissão de gases com efeito de estufa devem incluir os seguintes elementos:

[…]

e) A obrigação de devolver licenças de emissão equivalentes ao total das emissões da instalação em cada ano civil, verificadas em conformidade com o artigo 15.º, no prazo de quatro meses a contar do termo do ano em causa.»

6 O artigo 11.º, n.º 2, da mesma diretiva dispõe:

«Anualmente, até 28 de fevereiro, as autoridades competentes emitem a quantidade de licenças de emissão a atribuir para esse ano […]»

7 O artigo 12.º da Diretiva 2003/87, relativo à transferência, devolução e anulação de licenças, dispõe, no seu n.º 3:

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

8 A inobservância desta obrigação é sancionada com a publicação do nome dos operadores em incumprimento, prevista no n.º 2 do artigo 16.º da Diretiva 2003/87, e, além disso, com uma multa prevista no n.º 3 do mesmo artigo, nos termos do qual:

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

9 Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87:

«Os Estados-Membros devem estabelecer as regras relativas às sanções aplicáveis em caso de infração às disposições nacionais aprovadas por força da presente diretiva e tomar todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções impostas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas. […]»

Regulamento (UE) n.º 389/2013

10 O artigo 67.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (UE) n.º 389/2013 da Comissão, de 2 de maio de 2013, que estabelece um Registo da União nos termos da Diretiva 2003/87/CE e das Decisões n.º 280/2004/CE e n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 920/2010 e (UE) n.º 1193/2011 da Comissão (JO 2013, L 122, p. 1), prevê:

«1. Um operador ou um operador de aeronave deve proceder à devolução de licenças propondo ao Registo da União:

a) A transferência de um determinado número de licenças de emissão criadas para fins de conformidade no mesmo período de comércio de emissões a partir da conta de depósito de operador ou da conta de depósito de operador de aeronave relevante para a conta de supressão de licenças da União;

b) O registo do número e tipo de licenças transferidas como licenças devolvidas para cobrir as emissões da instalação do operador ou as emissões do operador de aeronave no período em curso.

2. As licenças de emissão da aviação só podem ser devolvidas por operadores de aeronave.»

Direito luxemburguês

11 A Diretiva 2003/87 foi transposta para o direito luxemburguês pela loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre [...] (Lei de 23 de dezembro de 2004, que prevê um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa […]) (*Mémorial* A 2004, p. 3792).

12 O artigo 13.º desta lei, na sua versão aplicável ao arrêté du 31 octobre 2016 (Decreto de 31 de outubro de 2016), em causa no processo principal (*Mémorial* A 2012, p. 4410) (a seguir «Lei de 23 de dezembro de 2004»), dispõe, no seu n.º 2-A:

«O ministro assegurar-se-á de que até 30 de abril de cada ano cada operador de aeronaves devolve um número de licenças igual às emissões totais do ano civil anterior. As licenças em causa devem ser sujeitas a verificação em conformidade com o artigo 16.º e resultar das atividades aeronáuticas referidas no anexo I pelas quais o operador da aeronave é considerado enquanto tal. As licenças devolvidas são, em seguida, anuladas pelo ministro.»

13 O artigo 15.º desta lei prevê:

«No fim de cada ano, os operadores de instalações ou de aeronaves devem conferir e declarar ao ministro as emissões produzidas durante o ano civil em causa pelas suas instalações ou, a partir de 1 de janeiro de 2010, pela aeronave que operaram, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 601/2012, acima referido.»

14 Nos termos do artigo 20.º, n.ºs 3 e 7, da mesma lei:

«3. Qualquer operador ou operador de aeronave que, o mais tardar, até 30 de abril de cada ano, não devolver um número suficiente de licenças para cobrir as suas emissões do ano anterior, terá de pagar uma multa pelas emissões excedentárias. Por cada tonelada de equivalente dióxido de carbono emitida, relativamente à qual o operador ou o operador de aeronaves não tenha devolvido licenças, será aplicada uma multa por emissões excedentárias no valor de 100 euros. O pagamento da multa por

emissões excedentárias não dispensa os operadores e os operadores de aeronaves da obrigação de devolverem uma quantidade de licenças de emissão equivalente às emissões excedentárias aquando da devolução das licenças de emissão relativas ao ano civil subsequente.

[…]

7. Sem prejuízo das disposições anteriores, será publicado o nome dos operadores e dos operadores de aeronaves que não respeitem a obrigação de devolução de um número suficiente de licenças ao abrigo do artigo 13.º, n.ºs 2-A ou 3.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 A Luxaviation faz parte de um grupo de transportadoras aéreas que afirma dispor de uma frota de 260 aeronaves e empregar cerca de 1 700 pessoas. A Luxaviation iniciou as suas atividades em 2013 e desde então integra um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa sob o número de identificação 234154. Decorre da decisão de reenvio que a Luxaviation devolveu corretamente as suas licenças de emissão de gases com efeito de estufa nos anos de 2013 e 2014 e que o presente processo diz respeito ao ano de 2015.

16 Em 5 de fevereiro de 2016, a Luxaviation elaborou um relatório de emissão de gases com efeito de estufa relativo ao ano de 2015.

17 Em 30 de março de 2016, a Luxaviation foi notificada da verificação desse relatório, por via eletrónica, a partir do endereço «CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu», nos seguintes termos:

«Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

have been VERIFIED».

18 A Luxaviation declara que, em 19 de abril de 2016, procedeu ao registo das licenças no Registo luxemburguês tendo-as posteriormente transferido, uma vez efetuadas as verificações necessárias. No mesmo dia, alegadamente procedeu aos pagamentos exigidos e liberou os certificados relativos à conta europeia EU-100-5023942.

19 A Luxaviation alega que, a partir dessa data, ficou convencida de que tinha finalizado o procedimento de devolução das licenças de emissão relativas ao ano de 2015 e que essa certeza foi reforçada com a receção, em 19 de abril de 2016, de uma comunicação eletrónica, a partir do endereço «CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu», com a seguinte redação:

«The transaction EU341482 of type 10-00 Internal Transfer between:

EU-100-5023709

And:

EU-100-5023942

Involving:

Unit Type: Aviation, Unit Amount: 6428

has ended with a status Completed.»

20 Todavia, como afirma a Comissão nas suas observações escritas, sem que a esse respeito tenha sido contestada, esta confirmação eletrónica de encerramento do processo dizia na realidade respeito a uma aquisição de licenças pela Luxaviation a uma sociedade eslovena e não a uma transferência de licenças para o Registo da União.

21 Por correspondência de 27 de junho de 2016, o Ministro do Ambiente indicou à Luxaviation que esta não tinha procedido à devolução exigida nos prazos previstos, concretamente, antes de 30 de abril desse ano, convidou-a a apresentar eventuais observações e juntou uma proposta de despacho na qual indicava o número de licenças de emissão alegadamente não devolvidas em 2015 e o montante da multa aplicada a esse título.

22 Na sua resposta, a Luxaviation afirmou que só descobriu esse atraso com a correspondência do Ministro do Ambiente. Negou qualquer intenção de violar de forma consciente as suas obrigações e invocou um «incumprimento resultante da atuação de um dos seus funcionários ou respeitante a uma falha informática». A Luxaviation declarou que confiou na mensagem de correio eletrónico de 19 de abril de 2016 e que, nessa altura, ficou inteiramente convencida de que tinha concluído o procedimento de devolução. Acrescentou que, de qualquer modo, não praticou nenhum ato prejudicial para o ambiente.

23 Por Decreto de 31 de outubro de 2016, o Ministro do Ambiente aplicou à Luxaviation uma multa de 100 euros por cada licença não devolvida no prazo legalmente previsto, ou seja, 642 800 euros, a pagar até 30 de novembro de 2016. Na mesma decisão, ordenou que o nome da Luxaviation fosse publicado no sítio Internet da Administração do Ambiente.

24 A Luxaviation recorreu deste decreto em 29 de novembro de 2016 perante o tribunal administratif (Tribunal Administrativo, Luxemburgo), sendo que esse órgão jurisdicional lhe negou provimento por Sentença de 28 de fevereiro de 2018. A Luxaviation interpôs então recurso dessa sentença para a Cour administrative (Supremo Tribunal Administrativo, Luxemburgo) em 6 de abril de 2018.

25 Perante esse órgão jurisdicional, a Luxaviation alegou, nomeadamente, estar convencida, de boa-fé, de que tinha completado o procedimento de devolução. Alegou, por outro lado, que a multa ameaçava a sua sobrevivência económica.

26 Invocou igualmente uma violação dos princípios da igualdade e da livre concorrência pelo facto de os operadores franceses beneficiarem de um acompanhamento por parte das autoridades nacionais competentes no cumprimento das suas obrigações de devolução.

27 Suscitou por último a questão de saber se a multa de montante fixo era conforme com o princípio da proporcionalidade. A inexistência de mecanismos de alerta, de aviso e de devolução antecipada no direito luxemburguês é, segundo a recorrente, contrária ao princípio da proporcionalidade, na medida em que as autoridades luxemburguesas não previram nenhuma etapa intermédia para acompanhar os operadores no cumprimento das suas obrigações e a sanção de montante fixo é aplicada de forma «automática, imediata e sem consideração das circunstâncias próprias» na origem da não devolução das licenças de emissão.

28 Nestas circunstâncias, a Cour administrative (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva [2003/87], que prevê que os Estados-Membros devem assegurar a devolução das licenças emitidas pelos seus operadores, ser interpretado, em conjugação com o artigo 41.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir "Carta")], que consagra o princípio da boa administração, no sentido de que institui a obrigação de a autoridade nacional competente proceder ao acompanhamento individual das obrigações de devolução, antes de 30 de abril do ano em causa, se esta mesma administração for responsável pela monitorização de um pequeno número de operadores, concretamente 25 operadores a nível nacional?

2) a) Deve considerar-se que uma operação incompleta de devolução de licenças, como a que está em causa no caso vertente, em que o operador confiou na receção de uma confirmação por via eletrónica na qual era comprovada a conclusão do processo de transferência, podia razoavelmente gerar no espírito do operador de boa-fé uma confiança legítima de que tinha concluído a operação de devolução prevista no artigo 6.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva [2003/87]?

b) Tendo em conta a resposta dada à segunda questão, pode presumir-se que essa confiança é mais legítima no espírito de um operador de boa-fé quando, no decurso do exercício de devolução anterior, o referido operador tiver sido espontaneamente contactado pela administração nacional para lhe recordar, alguns dias antes do termo dos prazos previstos no artigo 6.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva [2003/87], que o procedimento de devolução de licenças ainda não tinha sido finalizado, permitindo-lhe assim razoavelmente presumir que tinha cumprido as suas obrigações de devolução referentes ao ano em curso, uma vez que, no ano seguinte, a mesma administração não entrou em contacto direto com ele?

c) Tendo em conta as respostas dadas às duas questões anteriores, quer sejam analisadas individualmente ou em conjunto, pode o princípio da proteção da confiança legítima ser interpretado no sentido de que constitui um caso de força maior que permite dispensar parcial ou total o operador de boa-fé da sanção referida no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva [2003/87]?

3) a) O artigo 49.º, n.º 3, da Carta, que consagra o princípio da proporcionalidade, opõe-se à fixação de uma multa de montante fixo pela não devolução das licenças de emissão, prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva [2003/87], quando esta disposição não permite a aplicação de uma sanção proporcionada à infração cometida pelo operador?

b) Em caso de resposta negativa à questão anterior, devem o princípio da igualdade consagrado no artigo 20.º da Carta, [bem como] o princípio geral da boa-fé e da *fraus omnia corrumpit*, ser interpretados no sentido de que se opõem a que, no que respeita à sanção de montante fixo aplicável ao abrigo do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva [2003/87], à qual acresce automaticamente a publicação prevista no artigo 20.º, n.º 7, [da Lei de 23 de dezembro de 2004], o operador de boa-fé, simplesmente negligente, que aliás acreditou ter cumprido as suas obrigações de devolução das licenças de emissão no prazo pertinente, até 30 de abril, seja tratado da mesma forma que um operador com um comportamento fraudulento?

c) Em caso de resposta negativa à questão anterior, a aplicação da sanção de montante fixo, sem que seja possível uma modulação pelo tribunal nacional salvo em caso de força maior, [e] a sanção automática de publicação[…] são conformes ao artigo 47.º da Carta, que garante a existência de um recurso efetivo?

d) Em caso de resposta negativa à questão anterior, a confirmação de uma sanção pecuniária de montante fixo com base na vontade assim formulada pelo legislador europeu, [e] a sanção automática de publicação, sem que o princípio da proporcionalidade seja levado em consideração, salvo em casos de força maior estritamente previstos, equivalem a uma renúncia do tribunal nacional perante a vontade presumida do legislador europeu e a uma ausência indevida de fiscalização jurisdicional, nos termos dos artigos 47.º e 49.º, n.º 3, da Carta?

e) Tendo em conta a resposta dada à questão anterior, a falta de fiscalização jurisdicional pelo tribunal nacional da sanção de montante fixo prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva [2003/87] [e] a sanção automática de publicação prevista no artigo 20.º, n.º 7 [da Lei de 23 de dezembro de 2004] resultam numa quebra do diálogo essencialmente frutífero entre o Tribunal de Justiça e os tribunais superiores nacionais através de uma solução predefinida, confirmada pelo Tribunal de Justiça, exceto nos casos de força maior, estritamente previstos, equivalente à impossibilidade de diálogo efetivo por parte do juiz superior nacional, a quem, caso não seja demonstrada a existência de um caso de força maior, apenas compete confirmar a sanção?

4) Tendo em conta as respostas dadas às questões anteriores, pode o conceito de força maior ser interpretado no sentido de que tem em conta o excessivo rigor de uma sanção aplicada a um operador de boa-fé quando o pagamento da sanção de montante fixo prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva [2003/87] [e] a sanção automática de publicação prevista no artigo 20.º, n.º 7, [da Lei de 23 de dezembro de 2004] constituírem um risco financeiro e uma perda de crédito consideráveis que podem conduzir ao despedimento do seu pessoal ou mesmo à sua insolvência?»

Quanto às questões prejudiciais

29 Nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, quando a resposta à questão submetida a título prejudicial possa ser claramente deduzida da jurisprudência ou quando a resposta à questão submetida a título prejudicial não suscite nenhuma dúvida razoável, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, sob proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, pronunciar-se por meio de despacho fundamentado.

30 Há que aplicar esta disposição no presente processo.

31 A título preliminar, importa recordar a interpretação levada a cabo pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 17 de outubro de 2013, Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, a seguir «Acórdão Billerud», EU:C:2013:664).

32 No n.º 32 desse acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 16.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva 2003/87 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o operador que não tenha devolvido, o mais tardar até 30 de abril do ano em curso, as licenças de emissão de equivalente dióxido de carbono correspondente às suas emissões do ano anterior escape à aplicação da multa pelas emissões excedentárias, mesmo que nessa data disponha de um número suficiente de licenças de emissão. Esta interpretação tem nomeadamente por base o facto de a obrigação imposta pela Diretiva 2003/87 dever ser vista, não como uma simples obrigação de detenção das licenças que cubram as emissões do ano anterior em 30 de abril do ano em curso, mas como uma obrigação de devolução das referidas licenças de emissão o mais tardar até 30 de abril, para que as mesmas sejam anuladas do Registo da União, destinado a garantir uma contabilização precisa das licenças de emissão (Acórdão Billerud, n.º 30), dado que a economia geral da Diretiva 2003/87 assenta numa contabilidade rigorosa da concessão, detenção, transferência e anulação das licenças de emissão e reclama a criação de um sistema de registos normalizado através de um regulamento distinto da Comissão (Acórdão Billerud, n.º 27).

33 Tendo em conta estas especificidades, o Tribunal de Justiça entendeu que a multa de montante fixo pelas emissões excedentárias prevista pela Diretiva 2003/87 não pode ser considerada contrária ao princípio da proporcionalidade pelo facto de o seu montante não estar sujeito a modulação pelo juiz nacional. Com efeito, num contexto de urgência destinado a fazer face a graves preocupações ambientais, a obrigação de devolução, prevista no artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, e a multa de montante fixo que sanciona o seu incumprimento no artigo 16.º, n.º 3, desta diretiva, afiguraram-se necessárias ao legislador da União para o prosseguimento do objetivo de estabelecimento de um

sistema eficiente de licenças de equivalente dióxido de carbono, para evitar que alguns operadores ou intermediários no mercado sejam tentados a contornar ou manipular o regime, jogando abusivamente com os preços, as quantidades, os prazos ou os produtos financeiros complexos cuja criação qualquer mercado suscita. Por outro lado, resulta da Diretiva 2003/87 que os operadores têm um período de quatro meses para se prepararem para devolver as licenças correspondentes ao ano anterior, o que lhes deixa um prazo razoável para se conformarem com a sua obrigação de devolução (Acórdão Billerud, n.os 38 a 40).

34 É à luz desta jurisprudência que as questões submetidas no presente processo devem ser abordadas.

Quanto à terceira questão

35 Com a sua terceira questão, que importa analisar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 20.º, 47.º e 49.º, n.º 3, da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que a multa de montante fixo prevista pelo artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 não seja acompanhada de qualquer possibilidade de modulação pelo tribunal nacional.

36 Antes de mais, no que diz respeito ao artigo 20.º da Carta, cumpre recordar que a igualdade perante a lei nele prevista é um princípio geral do direito da União que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento diferente for objetivamente justificado (v., neste sentido, Acórdão de 11 de julho de 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, n.º 33).

37 Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma desigualdade de tratamento é justificada quando se basear num critério objetivo e razoável, isto é, quando estiver relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela legislação em causa e esta diferença for proporcionada em relação ao objetivo prosseguido pelo tratamento em questão (Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 47).

38 Ora, como recordado no n.º 33 do presente despacho, o artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 prevê uma distinção, objetiva e razoável, no que respeita ao objetivo que consiste em instituir um sistema comum de licenças eficaz, entre, por um lado, os operadores que cumpriram a sua obrigação de devolução e, por outro, os que não o fizeram.

39 Assim, permitir que o juiz nacional proceda à modulação do montante da multa sancionando os operadores que pertencem a esta segunda categoria e, por conseguinte, tratar de forma diferente operadores que estão todos objetivamente colocados na mesma situação de incumprimento da sua obrigação de devolução não só não tem qualquer relação com o princípio da igualdade perante a lei como é mesmo contrário a esse princípio.

40 Em seguida, no que respeita ao artigo 47.º da Carta, e mesmo admitindo que o órgão jurisdicional de reenvio considera que esta disposição deveria permitir pôr em causa a validade da Diretiva 2003/87, uma vez que impede que os interessados contestem o montante da multa que lhes é aplicada, importa recordar que o Tribunal de Justiça já se pronunciou a respeito desta questão no Acórdão Billerud e depois no Despacho de 17 de dezembro de 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), decidindo que o regime de sanções concebido no artigo 16.º desta diretiva não é contrário ao princípio da proporcionalidade.

41 No que respeita, por último, ao artigo 49.º, n.º 3, da Carta, de acordo com o qual as penas não devem ser desproporcionadas em relação à infração, basta também remeter para a apreciação à luz do princípio da proporcionalidade já levada a cabo pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Billerud.

42 Importa assim responder à terceira questão que os artigos 20.º, 47.º e 49.º, n.º 3, da Carta devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que a multa de montante fixo prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 não seja acompanhada de qualquer possibilidade de modulação pelo tribunal nacional.

Quanto à primeira questão

43 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 41.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que a criação de mecanismos de alerta, de aviso e de devolução antecipada, que permitam que os operadores de boa-fé sejam totalmente informados da sua obrigação de devolução e não corram qualquer risco de aplicação de multa ao abrigo do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, constitui uma mera faculdade, e não uma obrigação, dos Estados-Membros.

44 Cumpre desde já recordar que o artigo 41.º, n.º 1, da Carta, sob a epígrafe «Direito a uma boa administração», prevê que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

45 Resulta claramente da letra deste artigo que o mesmo se dirige, não aos Estados-Membros, mas apenas às instituições, órgãos e organismos da União (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, n.º 28).

46 Por conseguinte, o operador ao qual seja aplicada uma multa prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 não pode, em nenhum caso, fundamentar no artigo 41.º, n.º 2, da Carta um eventual direito a ser acompanhado nas suas diligências administrativas destinadas à devolução anual das licenças de emissão (v., neste sentido, Acórdão de 17 de julho de 2014, YS e o., C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, n.º 67).

47 É certo que o direito a uma boa administração consagrado nesta disposição reflete um princípio geral do direito da União (Acórdão de 8 de maio de 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, n.º 49). Todavia, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio não solicita uma interpretação deste princípio geral, procurando ao invés saber se o artigo 41.º da Carta eventualmente cria uma obrigação de as autoridades competentes dos Estados-Membros procederem a um acompanhamento individual das obrigações de devolução.

48 O n.º 41 do Acórdão Billerud precisou, contudo, que os Estados-Membros podem criar mecanismos de alerta, aviso e devolução antecipada que permitam que os operadores de boa-fé estejam perfeitamente informados da sua obrigação de devolução e, assim, não corram o risco de lhes ser aplicada uma multa. Como resultava dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça no processo que deu origem ao Acórdão Billerud, algumas legislações nacionais preveem tais mecanismos e confiam às autoridades competentes o ónus de acompanhar os operadores nas diligências a efetuar no quadro do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

49 Importa, por conseguinte, responder à primeira questão que o artigo 41.º da Carta deve ser interpretado no sentido de que não se aplica à situação que consiste em determinar se os Estados-Membros têm uma obrigação, e não uma mera faculdade, de criar mecanismos de alerta, de aviso e de devolução antecipada que permitam que os operadores de boa-fé sejam totalmente informados da sua obrigação de devolução e não corram qualquer risco de aplicação de multa ao abrigo do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87.

Quanto à segunda questão

50 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o princípio da proteção da confiança legítima deve ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação da multa prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 numa situação em que as autoridades competentes não avisaram o operador antes do termo do prazo de devolução, quando o tinham feito, sem que a tal fossem obrigadas, no ano anterior.

51 A este respeito, cumpre recordar que o princípio da proteção da confiança legítima é um corolário do princípio da segurança jurídica, que exige, nomeadamente, que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, em particular quando podem ter consequências desfavoráveis para os indivíduos e para as empresas. Um particular pode invocar este corolário quando uma autoridade competente, fornecendo-lhe garantias precisas, tenha gerado nele esperanças fundadas (v., neste sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, n.ºs 50 e 51).

52 Ora, não decorre dos autos apresentados no Tribunal de Justiça que as autoridades luxemburguesas tenham dado à recorrente no processo principal garantias precisas na aceção da jurisprudência recordada no número anterior. A este respeito, o facto de, no ano anterior, as referidas autoridades terem, como lhes era permitido fazer, relembrado o operador de que ainda não tinha devolvido as suas licenças num momento em que o prazo de devolução estava próximo do respetivo termo não pode, por si só, constituir uma garantia precisa.

53 Por conseguinte, importa responder à segunda questão que o princípio da proteção da confiança legítima deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à aplicação da multa prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87 numa situação em que as autoridades competentes não avisaram o operador antes do termo do prazo de devolução, quando o tinham feito, sem que a tal fossem obrigadas, no ano anterior.

Quanto à quarta questão

54 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o conceito de «força maior», na aceção do n.º 31 do Acórdão Billerud, se aplica a uma situação como a que está em causa no processo principal.

55 A este respeito, importa recordar que, mesmo que não exista uma disposição específica, é possível reconhecer um caso de força maior quando uma causa exterior invocada pelos interessados tenha consequências irresistíveis e inevitáveis, de modo que torne objetivamente impossível que as pessoas em causa observem as suas obrigações (Acórdão Billerud, n.º 31).

56 O Tribunal de Justiça também precisou, nesse mesmo n.º 31, que incumbe ao juiz nacional apreciar se o operador, apesar de todas as diligências que deveria ter efetuado para que os prazos estabelecidos fossem respeitados, foi confrontado com circunstâncias alheias, anormais e imprevisíveis, e que tenham ido além de um simples problema de funcionamento interno.

57 Incumbe, por conseguinte, ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a essa apreciação no processo que está pendente perante ele. Para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há, todavia, que observar que as circunstâncias referidas pela Luxaviation, recordadas no n.º 22 do presente despacho, não são, por si só, suficientes para constituírem um caso de força maior.

58 Consequentemente, há que responder à quarta questão que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se o conceito de «força maior», na aceção do n.º 31 do Acórdão Billerud, se aplica a uma situação como a que está em causa no processo principal.

Quanto às despesas

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

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

1) **Os artigos 20.º, 47.º e 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que a multa de montante fixo prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho, conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, não seja acompanhada de qualquer possibilidade de modulação pelo tribunal nacional.**

2) **O artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser interpretado no sentido de que não se aplica à situação que consiste em determinar se os Estados-Membros têm uma obrigação, e não uma mera faculdade, de criar mecanismos de alerta, de aviso e de devolução antecipada que permitam que os operadores de boa-fé sejam totalmente informados da sua obrigação de devolução e não corram qualquer risco de aplicação de multa ao abrigo do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, conforme alterada pela Diretiva 2009/29.**

3) **O princípio da proteção da confiança legítima deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à aplicação da multa prevista no artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, conforme alterada pela Diretiva 2009/29, numa situação em que as autoridades competentes não avisaram o operador antes do termo do prazo de devolução, quando o tinham feito, sem que a tal fossem obrigadas, no ano anterior.**

4) **Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se o conceito de «força maior», na aceção do n.º 31 do Acórdão de 17 de outubro de 2013, Billerud Karlsborg e Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), se aplica a uma situação como a que está em causa no processo principal.**

Assinaturas