Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

28 de abril de 2016*

«Reenvio prejudicial — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Diretiva 2003/87/CE — Artigo 10.º-A, n.º 5 — Método de atribuição de licenças — Atribuição de licenças a título gratuito — Método de cálculo do fator de correção uniforme transetorial — Decisão 2011/278/UE — Artigo 15.º, n.º 3 — Decisão 2013/448/UE — Artigo 4.º — Anexo II — Validade»

Nos processos apensos C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Baixa Áustria, Áustria), o Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos) e o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), por decisões, respetivamente, de 10 de abril de 2014 (processos C-191/14 e C-192/14), 11 de junho de 2014 (processo C-295/14) e 3 de julho de 2014 (processos C-389/14 e C-391/14 a C-393/14), que deram entrada no Tribunal de Justiça em 17 de abril, 16 de junho e 18 de agosto de 2014, nos processos

Borealis Polyolefine GmbH

contra

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-191/14),

OMV Refining & Marketing GmbH

contra

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-192/14),

DOW Benelux BV e o.

contra

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (C-295/14),

Esso Italiana Srl,

Eni SpA,

Linde Gas Italia Srl

contra

* Línguas de processo: alemão, neerlandês e italiano.

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

sendo intervenientes:

Edison SpA (C-389/14),

Api Raffineria di Ancona SpA

contra

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

sendo intervenientes:

Edison SpA (C-391/14),

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

contra

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Ministero dello Sviluppo economico,

sendo intervenientes:

Cofely Italia SpA (C-392/14),

e

Dalmine SpA

contra

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

sendo intervenientes:

Cofely Italia SpA,

Buzzi Unicem SpA (C-393/14),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente da Primeira Secção, exercendo funções de presidente da Segunda Secção, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos e J.-C. Bonichot (relator), juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de setembro de 2015,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Borealis Polyolefine GmbH, por B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, e G. van Thuyne, advocaat,

— em representação da OMV Refining & Marketing GmbH, por B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, e G. van Thuyne, advocaat,

— em representação da DOW Benelux BV, por G. J. Maas-Cooymans e B. Ebben, advocaten,

— em representação da Esso Nederland BV e da ExxonMobil Chemical Holland BV, por P. Wytinck, V. M. Y. van 't Lam, A. ten Veen e B. Hoorelbeke, advocaten,

— em representação da Yara Sluiskil BV e o., por L. Spaans, H. van Geen e G. van Thuyne, advocaten,

— em representação da BP Raffinaderij Roterdão BV e o., por N. H. van den Biggelaar e I. F. Kieft, advocaten,

— em representação da Esso Italiana Srl, por A. Capria, E. Gardini e A. Lirosi, avvocati,

— em representação da Eni SpA, por L. Torchia, V. Vecchione e G. Fortuna, avvocati,

— em representação da Linde Gas Italia Srl, por L. Biamonti, P. De Caterini e A. Lo Gaglio, avvocati,

— em representação da Api Raffineria di Ancona SpA, por F. Carabba Tettamanti e G. Zurlo, avvocati,

— em representação da Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA e da Dalmine SpA, por F. Bucchi e V. La Rosa, avvocati,

— em representação da Buzzi Unicem SpA, por M. Protto e C. Vivani, avvocati,

— em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman, C. S. Schillemans, M. de Ree e J. Langer, na qualidade de agentes,

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

— em representação do Governo espanhol, por A. Gavela Llopis e L. Banciella Rodríguez-Miñón, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por E. White, C. Hermes, K. Mifsud-Bonnici, E. Manhaeve e L. Pignataro-Nolin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 12 de novembro de 2015,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto, por um lado, a validade do artigo 15.º, n.º 3, 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), e, por outro lado, a validade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448/UE da Comissão, de 5 de setembro de 2013, relativa às medidas nacionais de execução para a atribuição transitória a título gratuito de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 240, p. 27).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem empresas produtoras de gases com efeito de estufa às autoridades nacionais competentes para a atribuição das licenças de emissão de gases com efeito de estufa (a seguir «licenças») a título gratuito em Itália, nos Países Baixos e na Áustria a respeito da validade das decisões nacionais de atribuição de licenças para o período de 2013 a 2020, adotadas com vista a aplicar o fator de correção uniforme transetorial (a seguir «fator de correção»), previsto no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO L 140, p. 63) (a seguir «Diretiva 2003/87»).

Quadro jurídico

Diretiva 2003/87

3 O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87 prevê:

«A presente diretiva aplica-se às emissões provenientes das atividades enumeradas no anexo I e aos gases com efeito de estufa enumerados no anexo II.»

4 O artigo 3.º, alíneas e), f), t) e u), desta diretiva define assim os termos seguintes:

«e) ‘Instalação’, a unidade técnica fixa onde se realizam uma ou mais das atividades enumeradas no anexo I e quaisquer outras atividades diretamente associadas que tenham uma relação técnica com as atividades realizadas nesse local e que possam ter influência nas emissões e na poluição;

f) ‘Operador’, qualquer pessoa que explore ou controle uma instalação ou, caso a legislação nacional o preveja, em quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico da instalação;

[...]

t) ‘Combustão’, qualquer oxidação de combustíveis, independentemente da forma de utilização da energia térmica, elétrica ou mecânica produzida por esse processo e quaisquer outras atividades diretamente associadas, incluindo a depuração de efluentes gasosos;

u) ‘Produtor de eletricidade’, uma instalação que, a partir de 1 de janeiro de 2005, produza eletricidade para venda a terceiros e na qual não seja desenvolvida qualquer atividade enumerada no anexo I para além da ‘combustão de combustíveis’.»

5 O artigo 9.º da Diretiva 2003/87, intitulado «Método de atribuição», está redigido como segue:

«A quantidade de licenças de emissão emitidas anualmente no conjunto da Comunidade a partir de 2013 deve diminuir de forma linear a partir do ponto médio do período de 2008 a 2012. A quantidade deve diminuir 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 para o período de 2008 a 2012.

A Comissão publica, até 30 de junho de 2010, a quantidade absoluta de licenças de emissão a nível comunitário para 2013, com base nas quantidades totais de licenças emitidas ou a emitir pelos Estados-Membros ao abrigo das decisões da Comissão relativas aos seus planos nacionais de atribuição para o período de 2008 a 2012.

[...]»

6 O artigo 9.º-A da referida diretiva, intitulado «Ajustamento da quantidade de licenças de emissão a nível comunitário», dispõe:

«1. No que diz respeito às instalações incluídas no regime comunitário no período de 2008 a 2012 nos termos do n.º 1 do artigo 24.º, a quantidade de licenças de emissão a conceder a partir de 1 de janeiro de 2013 deve ser ajustada a fim de refletir a quantidade anual média de licenças de emissão concedidas a essas instalações durante o período da sua inclusão, ajustada pelo fator linear a que se refere o artigo 9.º

2. No que diz respeito a instalações que desenvolvam atividades enumeradas no anexo I incluídas no regime comunitário apenas a partir de 2013, os Estados-Membros devem assegurar que os operadores dessas instalações apresentem à autoridade competente dados de emissão devidamente fundamentados e verificados independentemente, a fim de serem tidos em conta no ajustamento da quantidade de licenças de emissão a emitir no conjunto da Comunidade.

Esses dados devem ser apresentados até 30 de abril de 2010 à autoridade competente, de acordo com as disposições aprovadas nos termos do n.º 1 do artigo 14.º

Se os dados apresentados estiverem devidamente fundamentados, a autoridade competente notifica a Comissão desse facto até 30 de junho de 2010, devendo a quantidade de licenças de emissão a conceder, ajustada pelo fator linear a que se refere o artigo 9.º, ser ajustada em conformidade com aqueles dados. No caso das instalações que emitem gases com efeito de estufa para além do CO_2, a autoridade competente pode notificar um nível inferior de emissões, de acordo com o potencial de redução de emissões dessas instalações.

3. A Comissão publica as quantidades ajustadas referidas nos n.ºs 1 e 2 até 30 de setembro de 2010.

[...]»

7 O artigo 10.º, n.º 1, da mesma diretiva prevê:

«A partir de 2013, os Estados-Membros devem proceder à venda em leilão de todas as licenças de emissão que não sejam atribuídas a título gratuito nos termos dos artigos 10.°-A e 10.°-C. Até 31 de dezembro de 2010, a Comissão determina e publica a quantidade estimada de licenças de emissão a leiloar.»

8 O artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, intitulado «Regras comunitárias transitórias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito», está redigido como segue:

«1. Até 31 de dezembro de 2010, a Comissão aprova medidas de execução a nível comunitário plenamente harmonizadas para a atribuição das licenças de emissão a que se referem os n.os 4, 5, 7 e 12, incluindo todas as disposições necessárias para uma aplicação harmonizada do n.º 19.

Essas medidas, que têm por objeto alterar elementos não essenciais da presente diretiva, completando-a, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 3 do artigo 23.º

As medidas referidas no primeiro parágrafo devem, na medida do possível, estabelecer parâmetros de referência *ex ante* a nível comunitário que assegurem que a atribuição se processe de uma forma que incentive reduções das emissões de gases com efeito de estufa e técnicas energéticas eficientes, ao tomar em consideração as mais eficientes técnicas, substitutos, processos de produção alternativos, cogeração de alta eficiência, recuperação eficiente de energia a partir de gases residuais, utilização da biomassa e captura, transporte e armazenamento de CO_2, sempre que existam as instalações necessárias, não podendo incentivar o aumento das emissões. Não podem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito para a produção de eletricidade, salvo nos casos abrangidos pelo artigo 10.º-C e no caso da eletricidade produzida a partir de gases residuais.

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.

A Comissão deve consultar os interessados, incluindo os setores e subsetores visados, a fim de definir os princípios para o estabelecimento dos parâmetros de referência *ex ante* nos vários setores e subsetores.

Após aprovação pela Comunidade de um acordo internacional sobre alterações climáticas que resulte em reduções obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa equivalentes às da Comunidade, a Comissão deve proceder à revisão dessas medidas, dispondo que a atribuição de licenças de emissão a título gratuito se limita aos casos em que tal seja plenamente justificável ao abrigo desse acordo.

2. Na definição dos princípios de fixação de parâmetros de referência *ex ante* nos vários setores ou subsetores, 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. A Comissão deve consultar os interessados, incluindo os setores e subsetores visados.

Os regulamentos aprovados nos termos dos artigos 14.° e 15.° devem prever normas harmonizadas sobre a vigilância, a comunicação de informações e a verificação das emissões de gases com efeito de estufa decorrentes da produção, tendo em vista a definição dos parâmetros de referência *ex ante*.

3. Sem prejuízo dos n.os 4 e 8 e não obstante o disposto no artigo 10.º-C, não podem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito a produtores de eletricidade, a instalações de captura de CO_2, a condutas para o transporte de CO_2 ou a locais de armazenamento de CO_2.

4. A atribuição gratuita deve beneficiar o aquecimento urbano e a cogeração com elevado nível de eficiência, na aceção da Diretiva 2004/8/CE, para uma procura economicamente justificável, no que diz respeito à produção de calor ou de frio. Após 2013, a atribuição total de licenças de emissão a essas instalações no que diz respeito à produção do referido calor deve ser anualmente ajustada pelo fator linear referido no artigo 9.º

5. A quantidade máxima anual de licenças de emissão que constitui a base para o cálculo das atribuições a instalações não abrangidas pelo n.º 3 e que não sejam novos operadores não deve ser superior à soma:

a) Da quantidade total anual a nível comunitário, determinada nos termos do artigo 9.º e multiplicada pela quota-parte das emissões provenientes de instalações não abrangidas pelo n.º 3 no total das emissões médias verificadas, durante o período de 2005 a 2007, proveniente de instalações abrangidas pelo regime comunitário no período de 2008 a 2012;

b) Do total das emissões médias anuais verificadas durante o período de 2005 a 2007 provenientes de instalações apenas incluídas no regime comunitário a partir de 2013 e não abrangidas pelo n.º 3, ajustadas pelo fator linear previsto no artigo 9.º

Se necessário, é aplicado um fator de correção.

[...]

7. Cinco por cento da quantidade de licenças de emissão a nível comunitário determinada nos termos dos artigos 9.° e 9.°-A ao longo do período de 2013 a 2020 devem ser reservados para novos operadores, representando o nível máximo que lhes pode ser atribuído de acordo com as regras aprovadas ao abrigo do n.º 1 do presente artigo. [...]

As atribuições devem ser ajustadas pelo fator linear a que se refere o artigo 9.º

Não podem ser atribuídas licenças de emissão a título gratuito para a produção de eletricidade por novos operadores.

[...]

11. Sem prejuízo do disposto no artigo 10.º-B, a quantidade de licenças de emissão atribuídas a título gratuito ao abrigo dos n.os 4 a 7 do presente artigo em 2013 deve ser de 80% da quantidade determinada de acordo com as medidas referidas no n.º 1. Posteriormente, a atribuição a título gratuito deve diminuir anualmente em quantidades iguais até atingir 30% de atribuições a título gratuito em 2020, com vista a alcançar a eliminação total destas em 2027.

[...]»

9 O artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2003/87 prevê:

«Anualmente, até 28 de fevereiro, as autoridades competentes emitem a quantidade de licenças de emissão a atribuir para esse ano, calculada nos termos do disposto nos artigos 10.°, 10.°-A e 10.°-C.»

10 O artigo 23.º, n.º 3, desta diretiva dispõe:

«Sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os n.os 1 a 4 do artigo 5.º-A e o artigo 7.º da Decisão 1999/468/CE, tendo-se em conta o disposto no seu artigo 8.º»

Diretiva 2009/29/CE

11 Os considerandos 3, 5, 13, 14, 19 e 21 da Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87 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), enunciam o seguinte:

«(3) O Conselho Europeu de março de 2007 assumiu um compromisso firme de redução, até 2020, das emissões gerais de gases com efeito de estufa da Comunidade em pelo menos 20% abaixo dos níveis de 1990, e em 30% se os outros países desenvolvidos se comprometerem a garantir reduções de emissões equivalentes e os países em desenvolvimento economicamente mais avançados contribuírem de forma adequada em função das respetivas responsabilidades e capacidades. Até 2050, as emissões globais de gases com efeito de estufa deverão ser reduzidas para valores, no mínimo, 50% inferiores aos níveis de 1990. [...]

[...]

(5) A fim de contribuir para a realização destes objetivos a longo prazo, é oportuno definir uma evolução previsível em função da qual as emissões das instalações abrangidas pelo regime comunitário deverão ser reduzidas. Para o cumprimento, com uma boa relação custo-eficácia, do compromisso da Comunidade de uma redução mínima de 20% das emissões de gases com efeito de estufa relativamente aos níveis de 1990, as [licenças] atribuídas a essas instalações deverão ser, até 2020, inferiores em 21% aos seus níveis de emissões de 2005.

[...]

(13) A quantidade de [licenças] na Comunidade deverá diminuir de forma linear, calculada a partir do ponto médio do período de 2008 a 2012, assegurando que o regime de comércio de [licenças] permita obter reduções de emissões graduais e previsíveis ao longo do tempo. A diminuição anual de [licenças] deverá ser igual a 1,74% das [licenças] concedidas pelos Estados-Membros nos termos das decisões da Comissão relativas aos planos nacionais de atribuição dos Estados-Membros referentes ao período de 2008 a 2012, de modo a que o regime comunitário contribua, com uma boa relação custo-eficácia, para o cumprimento do compromisso da Comunidade de uma redução geral das emissões de, pelo menos, 20% até 2020.

(14) Uma vez concedidas as [licenças] para o período de 2008 a 2012, a Comissão publicará as quantidades de licenças a nível comunitário. Os ajustamentos deverão ser efetuados em função da quantidade a nível comunitário relativamente a instalações incluídas no regime comunitário, ou dele excluídas, no período de 2008 a 2012 ou a partir de 2013.

[…]

(19) Em consequência, a partir de 2013, a venda exclusivamente através de leilão deverá constituir a regra no setor da eletricidade, tendo em conta a sua capacidade para repercutir o aumento do custo do CO_2, não devendo ser atribuídas [licenças] a título gratuito para a captura e o armazenamento de CO_2, visto que o incentivo para tal decorre do facto de não ser exigida a devolução das [licenças] no que diz respeito a emissões armazenadas. [...]

[...]

(21) Relativamente a outros setores abrangidos pelo regime comunitário, deverá prever-se um regime transitório no âmbito do qual a atribuição de [licenças] a título gratuito em 2013 seja de 80% da quantidade correspondente à percentagem das emissões gerais a nível da Comunidade em todo o período de 2005 a 2007 geradas por essas instalações, como uma proporção da quantidade total

anual a nível comunitário das [licenças]. Posteriormente, a atribuição de [licenças] a título gratuito deverá diminuir anualmente em quantidades iguais, resultando na atribuição a título gratuito de 30% de [licenças] em 2020, com vista à eliminação completa da atribuição a título gratuito em 2027.»

Decisão 2011/278

12 Os considerandos 21 e 32 da Decisão 2011/278 têm a seguinte redação:

«(21) Caso seja trocado calor mensurável entre duas ou mais instalações, a atribuição gratuita de [licenças] deve basear-se no consumo de calor de uma instalação e ter em conta o risco de fuga de carbono. Deste modo, para assegurar que o número de [licenças] gratuitas a atribuir é independente da estrutura de fornecimento de calor, devem atribuir-se [licenças] ao consumidor de calor.

[…]

(32) Também é conveniente que os parâmetros de referência relativos aos produtos tenham em conta a recuperação energética eficiente dos gases residuais e as emissões relacionadas com a sua utilização. Para este efeito, o teor de carbono desses gases residuais foi largamente tido em conta na determinação dos valores dos parâmetros de referência relativos a produtos cuja produção gera gases residuais. Se os gases residuais forem exportados do processo de produção para fora dos limites do sistema abrangido pelo parâmetro de referência aplicável ao produto em causa e queimados para produzir calor fora dos limites do sistema de um processo abrangido por um parâmetro de referência definido no anexo I, as emissões conexas devem ser tidas em conta mediante a atribuição de [licenças] adicionais com base no parâmetro de referência relativo ao calor ou ao combustível. À luz do princípio geral de que não devem ser atribuídas [licenças] a título gratuito para a produção de eletricidade, a fim de prevenir distorções indevidas da concorrência nos mercados da eletricidade fornecida a instalações industriais e tendo em conta o preço do carbono inerente à eletricidade, justifica-se que, quando os gases residuais são exportados do processo de produção para fora dos limites do sistema abrangido pelo parâmetro de referência aplicável ao produto em causa e queimados com vista à produção de eletricidade, não sejam atribuídas licenças adicionais para além das relativas à percentagem do teor de carbono dos gases residuais considerada no parâmetro de referência relativo ao produto em causa.»

13 O artigo 10.º da Decisão 2011/278 está redigido nestes termos:

«[...]

2. Para efetuar esse cálculo, os Estados-Membros devem determinar primeiramente o número anual preliminar de [licenças] atribuídas a título gratuito em relação a cada subinstalação separadamente, da seguinte forma:

a) Para cada subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a produtos, o número anual preliminar de [licenças] atribuídas a título gratuito em relação a um dado ano corresponderá ao valor desse parâmetro de referência mencionado no anexo I, multiplicado pelo nível histórico de atividade relativo ao produto em causa;

b) Para

(i) a subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo ao calor, o número anual preliminar das [licenças] atribuídas a título gratuito em relação a um dado ano corresponderá ao valor do parâmetro de referência relativo ao calor mensurável mencionado no anexo I, multiplicado pelo nível histórico de atividade respeitante ao consumo de calor mensurável,

(ii) a subinstalação abrangida por um parâmetro de referência relativo a combustíveis, o número anual preliminar de [licenças] atribuídas a título gratuito em relação a um dado ano corresponderá ao valor do parâmetro de referência mencionado no anexo I, multiplicado pelo nível histórico de atividade respeitante ao combustível consumido,

(iii) a subinstalação com emissões de processo, o número anual preliminar de [licenças] atribuídas a título gratuito em relação a um dado ano corresponderá ao nível histórico de atividade relacionada com o processo, multiplicado por 0,9700.

[...]

9. A quantidade final total anual de [licenças] atribuídas a título gratuito a cada instalação existente, exceto instalações abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva [2003/87], será a quantidade total anual preliminar de [licenças] atribuídas a título gratuito a cada instalação, determinada em conformidade com o n.º 7, multiplicada pelo fator de correção transetorial determinado nos termos do artigo 15.º, n.º 3.

No caso das instalações abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva [2003/87] e elegíveis para a atribuição de [licenças] a título gratuito, a quantidade final total anual de [licenças] atribuídas a título gratuito corresponderá à quantidade total anual preliminar de [licenças] atribuídas a título gratuito a cada instalação, determinada nos termos do n.º 7, ajustada anualmente pelo fator linear referido no artigo 10.º-A, n.º 4, da Diretiva [2003/87], utilizando a quantidade total preliminar anual das [licenças] atribuídas a título gratuito à instalação em causa em 2013, como referência.»

14 O artigo 15.º da Decisão 2011/278, intitulado «Medidas nacionais de aplicação», prevê:

«1. Em conformidade com o disposto no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva [2003/87], os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, até 30 de setembro de 2011, uma lista de instalações abrangidas pela Diretiva [2003/87] no seu território, incluindo as instalações identificadas nos termos do artigo 5.º, utilizando o modelo eletrónico fornecido pela Comissão.

[...]

3. Após a receção da lista mencionada no n.º 1 do presente artigo, a Comissão deve avaliar a inclusão de cada instalação mencionada na lista e as respetivas quantidades totais anuais preliminares de [licenças] atribuídas a título gratuito.

Depois da notificação efetuada por todos os Estados-Membros das quantidades totais anuais preliminares de [licenças] atribuídas a título gratuito durante o período de 2013 a 2020, a Comissão deve determinar o fator de correção transetorial uniforme mencionado no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87]. O fator será determinado por comparação entre a soma das quantidades totais anuais preliminares de [licenças] atribuídas a título gratuito a instalações que não são produtoras de eletricidade em cada ano do período de 2013 a 2020, sem aplicação dos fatores mencionados no anexo VI, com a quantidade anual de licenças calculada nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] para as instalações que não são produtoras de eletricidade nem novos operadores, tendo em conta a respetiva quota-parte da quantidade anual a nível da União, determinada nos termos do artigo 9.º dessa diretiva, e a quantidade pertinente de emissões que só serão incluídas no regime da União a partir de 2013.

4. Se a Comissão não rejeitar a inscrição de uma instalação nessa lista, incluindo as respetivas quantidades totais anuais preliminares de [licenças] atribuídas a título gratuito a essa instalação, o Estado-Membro em causa procederá à determinação da quantidade final anual de [licenças] atribuídas a título gratuito para cada ano do período de 2013 a 2020, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 9, da presente decisão.

[…]»

Decisão 2013/448

15 Os considerandos 22, 23 e 25 da Diretiva 2013/448 têm a seguinte redação:

«(22) O artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] limita a quantidade anual máxima de [licenças] a tomar como base para o cálculo das licenças a atribuir a título gratuito a instalações não abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva [2003/87]. Este limite é constituído pelas duas parcelas referidas no artigo 10.º-A, n.º 5, alíneas a) e b), da Diretiva [2003/87]. A Comissão determinou cada uma delas com base nas quantidades determinadas em conformidade com os artigos 9.° e 9.°-A dessa mesma diretiva, em dados públicos disponíveis nos registos da União e em informações fornecidas pelos Estados-Membros, nomeadamente acerca da quota-parte das emissões correspondente aos produtores de eletricidade e às outras instalações não elegíveis para atribuição de licenças a título gratuito referidas no artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva [2003/87], bem como nas emissões verificadas entre 2005 e 2007 provenientes das instalações apenas abrangidas pelo [regime de comércio de licenças] a partir de 2013, quando disponíveis, tendo em conta os dados científicos mais recentes relativos ao potencial de aquecimento global dos gases com efeito de estufa.

(23) O limite fixado nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] não pode ser excedido. Isto é assegurado pela aplicação de um fator de correção transetorial anual, que, se necessário, reduz uniformemente o número de licenças atribuídas a título gratuito, em todas as instalações elegíveis para essa atribuição. Os Estados-Membros têm de ter este fator em conta ao decidirem, com base nas atribuições preliminares e na presente decisão, a quantidade anual final de [licenças] atribuídas às instalações. O artigo 15.º, n.º 3, da Decisão [2011/278] incumbe a Comissão de determinar o fator de correção transetorial, por comparação, conforme se descreve nesse número, da soma das quantidades totais anuais preliminares de [licenças] a atribuir a título gratuito apresentadas pelos Estados-Membros com o limite estabelecido nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87].

[...]

(25) O limite fixado nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] é de 809 315 756 licenças em 2013. Para calcular este limite, a Comissão começou por recolher nos Estados-Membros e nos Estados-Membros do EEE pertencentes à EFTA informações sobre a classificação das instalações em produtores de eletricidade ou outras instalações abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva [2003/87]. Determinou, em seguida, a quota-parte de emissões no período 2005 a 2007 provenientes das instalações não abrangidas por essa disposição, mas incluídas no [regime de comércio de licenças] entre 2008 e 2012. Aplicou, depois, esta quota-parte de 34,78289436% à quantidade determinada com base no artigo 9.º da Diretiva [2003/87] (1 976 784 044 licenças). Ao resultado deste cálculo, adicionou 121 733 050 licenças, com base na média anual das emissões verificadas no período de 2005 a 2007 provenientes das instalações pertinentes, tendo em conta o âmbito revisto do [regime de comércio de licenças] a partir de 2013. Para isso, a Comissão utilizou informações fornecidas pelos Estados-Membros e pelos Estados-Membros do EEE pertencentes à EFTA para ajustar o limite máximo. Quando não dispunha de emissões anuais verificadas para o período 2005-2007, a Comissão procedeu à extrapolação, tanto quanto

possível, dos valores de emissões em causa a partir das emissões verificadas em anos posteriores, aplicando o fator 1,74% em sentido inverso, tendo consultado as autoridades dos Estados-Membros, e delas obtido confirmação, sobre os dados e informações utilizados para o efeito. Da comparação do limite fixado nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] com a soma das quantidades anuais preliminares de [licenças] a atribuir a título gratuito sem aplicação dos fatores referidos no anexo VI da Decisão [2011/278] resultam os fatores de correção transetorial anuais indicados no anexo II da presente decisão.»

16 O artigo 4.º da Decisão 2013/448 prevê:

«O [fator de correção] referido no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] e determinado em conformidade com o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão [2011/278], é fixado no anexo II da presente decisão.»

17 O artigo 11.º da Decisão 2013/448 prevê:

«Ano	Fator de correção transetorial
2013	94,272151%
2014	92,634731%
2015	90,978052%
2016	89,304105%
2017	87,612124%
2018	85,903685%
2019	84,173950%
2020	82,438204%»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Nos processos C-191/14 e C-192/14

18 A Borealis Polyolefine GmbH (a seguir «Borealis») e a OMV Refining & Marketing GmbH (a seguir «OMV») são elegíveis para uma atribuição de licenças a título gratuito para os anos de 2013 a 2020. O Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministro Federal da Agricultura, da Silvicultura, do Ambiente e da Água) determinou, por via de decisões, mediante a aplicação do fator de correção, a quantidade definitiva de licenças a atribuir à Borealis e à OMV para esse período.

19 A Borealis e a OMV interpuseram recurso dessas decisões, respetivamente no processo C-191/14 no processo C-192/14, para o Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Baixa Áustria). Como fundamento dos seus recursos, alegam, nomeadamente, que as Decisões 2011/278 e 2013/448 são parcialmente inválidas. Com efeito, o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, que precisa as modalidades de cálculo do fator de correção, bem como o artigo 4.º da Decisão 2013/448, através do qual a Comissão fixou esse fator, modificam elementos essenciais da Diretiva 2003/87, nomeadamente do artigo 10.º-A, n.º 5, desta última. Assim, essas duas primeiras disposições são ilegais, tal como as decisões nacionais em que o referido fator é aplicado.

20 Nestas condições, o Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Baixa Áustria) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A Decisão [2013/448] é inválida e viola o artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] na parte em que exclui da base do cálculo [referida no] artigo 10.º-A, n.º 5, segundo parágrafo, alíneas a) e b), as emissões [devidas] a gases residuais emitidos por instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação do anexo I da Diretiva [2003/87] e [ao] calor utilizado por instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação do anexo I da Diretiva [2003/87], emitidos por instalações de cogeração, para os quais os artigos 10.º-A, n.º 1, e 10.º-A, n.º 4, da Diretiva [2003/87] e a Decisão [2011/278] permitem que sejam atribuídas licenças a título gratuito?

2) A Decisão [2013/448] é inválida e viola, individualmente ou em conjugação com o artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87], o artigo 3.º, alíneas e) e u), da Diretiva [2003/87], na medida em que prevê que as emissões de CO_2 [devidas] a gases residuais [emitidos] por instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação do anexo I da Diretiva [2003/87] e [ao] calor utilizado em instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação do anexo I da Diretiva [2003/87] e procedentes de instalações de cogeração, são consideradas emissões de 'produtores de eletricidade'?

3) A Decisão [2013/448] é inválida e viola os objetivos da Diretiva [2003/87] na medida em que cria um desequilíbrio ao excluir as emissões [devidas] à combustão de gases residuais e ao calor produzido pela cogeração da base do cálculo prevista no artigo 10.º-A, n.º 5, [segundo parágrafo], alíneas a) e b), [apesar de] estas [darem direito à atribuição de licenças a título gratuito] nos termos do artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 4, da Diretiva [2003/87] e nos termos da Decisão [2011/278]?

4) A Decisão [2011/278] é inválida e viola o artigo 290.º TFUE e o artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] na medida em que o artigo 15.º, n.º 3, desta decisão altera as alíneas a) e b), segundo parágrafo, do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] ao substituir a expressão 'instalações não abrangidas pelo n.º 3' pela expressão 'instalações que não são produtoras de eletricidade'?

5) A Decisão [2013/448] é inválida e viola o artigo 23.º, n.º 3, da Diretiva [2003/87] na medida em que esta decisão não foi adotada com base no procedimento de regulamentação com controlo previsto no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468/CE do Conselho[, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23),] e no artigo 12.º do [Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO L 55, p. 13)]?

6) [Deve o] artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [(a seguir 'Carta')] ser interpretado no sentido de que se opõe à retenção de licenças a título gratuito [baseada no] cálculo ilegal de um [fator de correção]?

7) [Deve o] artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87], individualmente ou em conjugação com o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão [2011/278], ser interpretado no sentido de que impede a aplicação de uma disposição nacional que prevê a aplicação do [fator de correção] calculado ilegalmente, conforme previsto no artigo 4.º da Decisão [2013/448] e no seu anexo II, à atribuição de licenças a título gratuito num Estado-Membro?

8) A Decisão [2013/448] é inválida e viola o artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] na medida em que só inclui emissões [provenientes] de instalações que faziam parte do sistema comunitário desde 2008, [pelo] que exclui as emissões [devidas] a atividades que faziam parte do sistema comunitário a partir de 2008 (na versão alterada do anexo I da Diretiva [2003/87]), se essas atividades tinham lugar em instalações que já faziam parte do sistema comunitário antes de 2008?

9) A Decisão [2013/448] é inválida e viola o artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87] na medida em que só inclui emissões [provenientes] de instalações que faziam parte do sistema comunitário desde 2013, [pelo] que exclui as emissões [devidas] a atividades que faziam parte do sistema comunitário a partir de 2013 (na versão alterada do anexo I da Diretiva [2003/87]), se essas atividades tinham lugar em instalações que já faziam parte do sistema comunitário antes de 2013?»

No processo C-295/14

21 O Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Secretário de Estado das Infraestruturas e do Ambiente) atribuiu, pela decisão provisória de 2 de julho de 2012, licenças a título gratuito a diversas empresas para o período de 2012 a 2020. Modificou essa decisão através da decisão de 29 de outubro de 2013, mediante a aplicação do fator de correção visado no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87.

22 Essa última decisão é objeto de um recurso de anulação no Raad van State (Conselho de Estado). Como fundamento do seu recurso, as recorrentes no processo C-295/14 alegam, nomeadamente, que a Decisão 2013/448 é ilegal na medida em que fixa o fator de correção em violação das exigências decorrentes da Diretiva 2003/87. Além disso, contestam a validade do artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, que precisa as regras relativas à determinação do fator de correção, previstas no artigo 10.º-A, n.º 5, da mesma diretiva.

23 O Raad van State (Conselho de Estado) considera que certos argumentos aduzidos pelas recorrentes no processo C-295/14 a fim de contestar a validade das Decisões 2013/448 e 2011/278 podem ser fundados. Todavia, recorda que decorre do acórdão TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) que um particular não pode invocar num órgão jurisdicional nacional a ilegalidade de uma decisão da Comissão nos casos em que poderia ter pedido, sem dúvida alguma, a anulação dessa decisão ao Tribunal Geral da União Europeia. No caso vertente, não está excluído que essas recorrentes sejam individualmente afetadas, uma vez que pertencem a um círculo restrito de operadores económicos.

24 Quanto ao mérito, o Raad van State (Conselho de Estado) interroga-se sobre a questão de saber se a Decisão 2013/448 constitui uma medida de execução, na aceção do artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva 2003/87, que devesse ter sido adotada em conformidade com o procedimento de regulamentação com controlo, para o qual remete o artigo 23.º, n.º 3, dessa diretiva. Contudo, aquele órgão jurisdicional explica que não exclui que o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, que foi adotada de acordo com o referido procedimento, possa constituir a base legal da Decisão 2013/448.

25 Quanto à interpretação do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87, o Raad van State (Conselho de Estado) considera não se poder excluir que esta disposição exija, na determinação do fator de correção, que sejam tidas em conta as emissões resultantes, por um lado, da produção de eletricidade a partir de gases residuais e, por outro, do calor produzido pela cogeração. Sendo esse o caso, esta disposição opõe-se ao artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 e, consequentemente, ao artigo 4.º da Decisão 2013/448. Com efeito, decorre do referido artigo 15.º, n.º 3, que apenas as emissões das instalações não produtoras de eletricidade são tidas em conta para efeitos de determinação do fator de correção.

26 O Raad van State (Conselho de Estado) considera, além disso, que a determinação da quantidade máxima de licenças suscetíveis de ser atribuídas a título gratuito, anualmente, a partir de 2013 pode ser contrária ao artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87. Esse órgão jurisdicional decidiu, todavia, não submeter uma questão prejudicial a este respeito. Com efeito, considera que o Reino dos Países Baixos transmitiu à Comissão todos os dados necessários para calcular essa quantidade. Decorre dessa disposição, lida conjuntamente com o artigo 9.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87, que a mesma visa apenas as emissões das instalações sujeitas ao regime de comércio de licenças a partir de 2013. Ao invés, as recorrentes nos processos principais entendem que as

emissões geradas dentro das instalações que já estavam abrangidas, antes desta data, pelo regime de comércio de licenças são pertinentes para a determinação do número máximo de licenças suscetíveis de ser atribuídas a título gratuito.

27 Segundo o Raad van State (Conselho de Estado), a Decisão 2013/448 poderia igualmente ser ilegal em razão do facto de os dados transmitidos à Comissão em aplicação do artigo 9.º-A, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/87, lido em conjugação com o seu artigo 14.º, n.º 1, não terem sido recolhidos em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 601/2012 da Comissão, de 21 de junho de 2012, relativo à monitorização e comunicação de informações relativas às emissões de gases com efeito de estufa nos termos da Diretiva 2003/87 (JO L 181, p. 30).

28 Quanto à questão de saber se a Decisão 2013/448 está suficientemente fundamentada, o Raad van State (Conselho de Estado) considera, por um lado, que esta decisão não contém todos os elementos pertinentes para calcular o fator de correção e, por outro, que as recorrentes no processo C-295/14 não estavam em condições de tomar conhecimento de todos os dados pertinentes.

29 Nestas condições, o Raad van State (Conselho de Estado) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 263.º, quarto parágrafo, [TFUE] ser interpretado no sentido de que os operadores de instalações incluídas, a partir de 2013, no regime do comércio de licenças de emissão da Diretiva [2003/87], com exceção dos operadores de instalações referidas no artigo 10.º-A, n.º 3, dessa diretiva e dos novos operadores, poderiam ter pedido, sem dúvida alguma, ao Tribunal Geral a anulação da Decisão [2013/448], na parte em que esta determina o fator de correção […]?

2) É a Decisão [2013/448] inválida, na parte em que determina o [fator de correção], pelo facto de não ter sido adotada segundo o procedimento de regulamentação com controlo referido no artigo 10.º-A, n.º 1, da Diretiva [2003/87]?

3) [Viola o] artigo 15.º da Decisão [2011/278] o artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87], pelo facto de não permitir a inclusão das emissões dos produtores de eletricidade na determinação do [fator de correção]? Em caso afirmativo, quais são as consequências desse facto para a Decisão [2013/448]?

4) É a Decisão [2013/448] inválida, na parte em que determina o [fator de correção], pelo facto de também se basear em dados que foram apresentados em execução do artigo 9.º-A, n.º 2, da Diretiva [2003/87], sem que tivessem sido adotadas as disposições referidas nesse artigo, a aprovar nos termos do n.º 1 do artigo 14.º?

5) [Viola a] Decisão [2013/448], na parte em que determina o [fator de correção], em especial, o artigo 296.º [TFUE] ou o artigo 41.º da [Carta], pelo facto de só mencionar parcialmente as quantidades de emissões e de [licenças] determinantes para o cálculo do fator de correção?

6) [Viola a] Decisão [2013/448], na parte em que determina o [fator de correção], em especial, o artigo 296.º [TFUE] ou o artigo 41.º da [Carta], pelo facto de este fator de correção ser determinado através de dados de que os operadores das instalações incluídas no comércio de [licenças] não podiam ter tido conhecimento?»

Nos processos C-389/14 e C-391/14 a C-393/14

30 O Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) foi chamado a conhecer de vários recursos relativos, nomeadamente, à validade das decisões n.ºs 29/2013, 10/2014 e 16/2014 do Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto

nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Comité nacional para a gestão da Diretiva 2003/87/CE e para o apoio à gestão das atividades de projeto abrangidas pelo Protocolo de Quioto), adotadas em aplicação da Decisão 2013/448.

31 Nesse órgão jurisdicional, sustenta-se, em substância, que essas decisões do Comité nacional para a gestão da Diretiva 2003/87/CE e para o apoio à gestão das atividades de projeto abrangidas pelo Protocolo de Quioto são ilegais, na medida em que aplicam o fator de correção, que, ele próprio, não é conforme com o artigo 10.º-A, n.º 5, desta diretiva.

32 A este respeito, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) considera que, mediante a adoção da Decisão 2013/448, a Comissão modificou elementos essenciais da Diretiva 2003/87. Sublinha que, nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, desta diretiva, o fator de correção deve ser determinado tendo em conta as emissões das instalações não abrangidas pelo n.º 3 do referido artigo 10.º-A. Decorre da referência a esta última disposição que, para determinar esse fator, a Comissão deveria ter tido em conta as emissões geradas por todas as atividades não visadas pelo referido artigo. Era o caso das emissões resultantes, por um lado, da produção de eletricidade a partir de gases residuais e, por outro, do calor produzido pela cogeração. A abordagem da Comissão tinha criado uma relação assimétrica entre as emissões suscetíveis de beneficiar de uma atribuição de licenças a título gratuito e as licenças efetivamente atribuídas. Tal assimetria é contrária aos objetivos da Diretiva 2003/87 tal como decorrem, nomeadamente, do seu artigo 10.º-A.

33 Além disso, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) considera que a aplicação do fator de correção é suscetível de prejudicar a confiança legítima dos operadores de poderem vir a dispor definitivamente do número de licenças atribuídas, a título provisório, antes da aplicação do fator de correção.

34 Quanto à fundamentação da Decisão 2013/448, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) considera-a insuficiente. Uma vez que não contém informações sobre os dados concretamente utilizados pela Comissão, não permite compreender as razões que tornam necessária a aplicação de um fator de correção tão elevado como aquele que foi estabelecido.

35 Além disso, essa decisão não tem em conta a alteração da interpretação do conceito de «instalação de combustão» que teve lugar após o primeiro período de comércio (2005 a 2007). É verdade que a Comissão tinha precisado que as emissões geradas por certas atividades de combustão em instalações que não eram equiparadas a «instalações de combustão» por certos Estados-Membros deviam ser consideradas como tais e tomadas em consideração a partir de 2008. Todavia, aquela instituição havia determinado o fator de correção apenas em função das emissões registadas no diário independente de operações durante os anos de 2005 a 2007, entre as quais não figuravam as emissões dessas instalações.

36 Segundo o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio), o alargamento do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/87 durante 2013 está igualmente na origem de um erro suscetível de afetar a validade da Decisão 2013/448. Com efeito, os dados fornecidos pelos Estados-Membros em aplicação do artigo 9.º-A, n.º 2, daquela diretiva e utilizados pela Comissão a fim de determinar o valor referido no artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), dessa mesma diretiva são incoerentes. O Reino dos Países Baixos, em particular, só tinha comunicado à Comissão os dados relativos às emissões das instalações que foram sujeitas à Diretiva 2003/87, pela primeira vez, a partir de 2013. Para além desses dados, o Reino da Bélgica e a República Francesa tinham também transmitido dados relativos às emissões das instalações anteriormente abrangidas pela Diretiva 2003/87, que resultam de atividades que foram incluídas no âmbito de aplicação desta diretiva desde 2013. Além disso, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) salienta que a Decisão 2013/448 não foi adotada em conformidade com o procedimento de regulamentação com controlo previsto nos artigos 10.º-A, n.º 1, e 23.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87, e pode ser inválida a esse título.

37 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [É a] Decisão [2013/448] inválida por não ter tido em conta, no cálculo das licenças a atribuir a título gratuito, a percentagem de emissões [devida] à combustão de gases residuais — ou gases de processo siderúrgicos — nem as emissões [devidas] ao calor produzido pela cogeração, violando assim os artigos 290.° TFUE e 10.°-A, n.os 1, 4 e 5, da Diretiva [2003/87], [ultrapassando] os limites da delegação conferida [por esta] diretiva e infringindo as finalidades da diretiva (incentivo de tecnologias energéticas mais eficientes e salvaguarda das exigências do desenvolvimento económico e do emprego)?

2) [É a] Decisão [2013/448] inválida à luz do artigo 6.º TUE, por ser contrária ao artigo 1.º do Protocolo Adicional à Convenção Europeia [para a] Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais[, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950,] e ao artigo 17.º da mesma Convenção, na medida em que [ignorou] indevidamente as expectativas legítimas das sociedades recorrentes em manter o bem que consiste na quantidade de licenças atribuídas com caráter [provisório] e a que tinham direito com base nas disposições [desta] diretiva, [dando] assim [lugar a] uma privação da utilidade económica ligada ao referido bem?

3) [É a] Decisão [2013/448] inválida na parte em que define o [fator de correção] tendo em conta que [esta] decisão viola o artigo 296.º, n.º 2, TFUE e o artigo 41.º da [Carta], por carecer de fundamentação adequada?

4) [É a] Decisão [2013/448] inválida na parte em que define o [fator de correção], tendo em conta que a decisão viola o artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87], o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 5.º, n.º 4, [TUE], [e padece] além disso, [dos vícios] de [instrução deficiente] e erro de apreciação, atendendo a que, no cálculo da quantidade máxima das licenças que devem ser atribuídas a título gratuito (dado pertinente para efeito da definição do [fator de correção] não foram ponderados os efeitos da mudança da interpretação dada ao conceito de 'instalação de combustão' entre a primeira fase de execução (2005-2007) e a segunda fase de execução (2008-2012) da Diretiva [2003/87]?

5) [É a] Decisão [2013/448] inválida na parte em que define o [fator de correção], por violação do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva [2003/87], do artigo 9.º-A, n.º 2, da Diretiva [2003/87], bem como por [instrução] deficiente e erro de apreciação, atendendo a que o cálculo da quantidade máxima das licenças que devem ser atribuídas a título gratuito (dado pertinente para efeito da definição do [fator de correção] foi feito com base em dados facultados pelos Estados-Membros que são incoerentes entre si por [assentarem] numa interpretação diferente do artigo 9.º-A, n.º 2, da Diretiva [2003/87]?

6) [É a] Decisão [2013/448] inválida na parte em que define o [fator de correção], por violar as normas processuais estabelecidas nos artigos 10.°-A, n.º 1, e 23.°, n.º 3, da Diretiva [2003/87]?»

Apensação para efeitos do acórdão

38 Atendendo à conexão entre si de todas as perguntas, confirmada por ocasião da fase oral, convém apensar, em conformidade com o artigo 54.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, os presentes processos para efeitos do acórdão.

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral

39 Na sequência da leitura das conclusões da advogada-geral em 12 de novembro de 2015, BP Raffinaderij Rotterdam BV e o. pediram, por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça em 7 de março de 2016, que fosse ordenada a reabertura da fase oral do processo. Em apoio desse pedido, alegam, em substância, que as conclusões apresentadas pela advogada-geral procedem de uma interpretação errada do artigo 10.º-A, n.º 5, alínea b), da Diretiva 2003/87.

40 Importa referir que o Tribunal de Justiça pode, em qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o disposto no artigo 83.º do seu Regulamento de Processo, designadamente se considerar que está insuficientemente esclarecido ou ainda quando a causa deva ser resolvida com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou entre os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (acórdão Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, n.º 24).

41 Não é isso que acontece no caso vertente. Com efeito, à semelhança de outros intervenientes, a BP Raffinaderij Rotterdam BV e o. expuseram, ao longo das fases escrita e oral do processo, os seus argumentos relativos à interpretação do artigo 10.º-A, n.º 5, alínea b), da Diretiva 2003/87. Assim, o Tribunal de Justiça considera, ouvida a advogada-geral, que está suficientemente esclarecido para decidir, e que a presente causa não necessita de ser resolvida com base em argumentos que não foram debatidos.

42 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal de Justiça considera que não deve ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

43 Com a sua primeira questão, o Raad van State (Conselho de Estado) exprime dúvidas quanto à admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial relativos à validade da Decisão 2013/448 à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça no acórdão TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).

44 Além disso, o Governo neerlandês considera que as empresas produtoras de emissões de gases com efeito de estufa são diretamente afetadas pelo artigo 4.º da Decisão 2013/448, que fixa o fator de correção. Este fator dá lugar a uma diminuição das licenças a título gratuito a atribuir e os Estados-Membros não dispõem de nenhum poder de apreciação na sua aplicação. Além disso, essas empresas são também afetadas individualmente pela referida decisão, na aceção do acórdão Stichting Woonpunt e o./Comissão (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Na qualidade de detentoras de autorizações de emissão, pertencem a um círculo fechado de operadores. Nessa qualidade, tinham-lhes sido atribuídas licenças a título gratuito pelas autoridades nacionais. Uma vez que a aplicação do fator de correção dá lugar a uma diminuição dessas licenças, a Decisão 2013/448 modifica os direitos anteriormente adquiridos por essas empresas.

45 Consequentemente, o Governo neerlandês sustenta que, visto as recorrentes nos processos principais não terem contestado a Decisão 2013/448 no Tribunal Geral, em conformidade com o artigo 263.º TFUE, não podem pôr em causa indiretamente a validade dessa decisão através de um pedido de decisão prejudicial.

46 Importa realçar a este respeito que a possibilidade de um particular invocar no órgão jurisdicional para o qual recorre a invalidade de disposições constantes de atos da União pressupõe que não dispunha do direito de interpor, ao abrigo do artigo 263.º TFUE, um recurso direto contra essas disposições (v. acórdãos TWD Textilwerke Deggendorf, EU:C:1994:90, n.º 23, e Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, n.º 28).

47 Decorre, todavia, dessa mesma jurisprudência que, para a inadmissibilidade poder ser oposta, não devem existir dúvidas quanto à legitimidade dessa parte para interpor esse recurso de anulação.

48 Neste contexto, há que recordar que o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE dispõe que «[q]ualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução».

49 A aplicabilidade da primeira e terceira partes desta disposição deve ser afastada liminarmente. Com efeito, importa referir, por um lado, que a Decisão 2013/448 é um ato de alcance geral cujos destinatários são os Estados-Membros e, por outro, que incumbe a estes últimos, em conformidade com os artigos 15.°, n.º 4, e 10.°, n.º 9, da Decisão 2011/278, adotar medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE a fim de aplicar o fator de correção fixado no artigo 4.º da Decisão 2013/448, lido em conjugação com o seu anexo II.

50 Daqui se conclui que as recorrentes nos processos principais só teriam tido legitimidade para interpor recurso de anulação contra a Decisão 2013/448 se esta lhes dissesse direta e individualmente respeito.

51 Quanto à segunda dessas condições previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, a saber, ser afetado individualmente pelo ato em causa, resulta de jurisprudência constante que os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só preenchem o pressuposto da afetação individual se a decisão os afetar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, assim, os individualiza de maneira análoga à do destinatário (acórdãos Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, p. 284, e T & L Sugars e Sidul Açúcares/Comissão, C-456/13 P, EU:C:2015:284, n.º 63).

52 A simples possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a quem se aplica uma medida não implica, de modo algum, que se deva considerar que essa medida lhes diz individualmente respeito, desde que essa aplicação seja efetuada devido a uma situação objetiva de direito ou de facto definida pelo ato em causa (acórdão Stichting Woonpunt e o./Comissão, C-132/12 P, EU:C:2014:100, n.º 58).

53 Decorre, porém, de jurisprudência constante que, quando a decisão diz respeito a um grupo de pessoas que estavam identificadas ou eram identificáveis no momento em que esse ato foi adotado, em função de critérios próprios aos membros desse grupo, esse ato pode dizer individualmente respeito a essas pessoas, na medida em que fazem parte de um círculo restrito de operadores económicos, e tal pode ser o caso, designadamente, quando a decisão altere os direitos adquiridos pelo particular antes da sua adoção (acórdão Stichting Woonpunt e o./Comissão, C-132/12 P, EU:C:2014:100, n.º 59).

54 No caso vertente, na medida em que determina o fator de correção, a Decisão 2013/448 afeta as recorrentes nos processos principais na sua qualidade objetiva de operadores de instalações que produzem emissões de gases com efeito de estufa, sem ter em conta a sua situação individual.

55 Além disso, a determinação do fator de correção pela Decisão 2013/448 não tem como efeito, em si mesma, modificar os direitos adquiridos pelas referidas recorrentes antes da adoção dessa decisão, uma vez que a atribuição definitiva de licenças a título gratuito requer a fixação prévia do fator de correção. Com efeito, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 10.°-A, n.º 5, e 11.°, n.º 2, da

Diretiva 2003/87, por um lado, e do artigo 10.º, n.º 9, primeiro parágrafo, da Decisão 2011/278, por outro, é em aplicação desse fator de correção que os Estados-Membros determinam a quantidade total final de licenças a atribuir a título gratuito.

56 Estas considerações relativas à Decisão 2013/448 aplicam-se *mutatis mutandis* ao artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, cuja validade é igualmente posta em causa. Com efeito, esta disposição, dirigida aos Estados-Membros e à Comissão, reproduz, em substância, as modalidades de determinação do fator de correção previstas no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87.

57 À luz destas considerações, não se pode sustentar que um recurso direto, na aceção do artigo 263.º TFUE, interposto pelas recorrentes nos processos principais contra as Decisões 2011/278 e 2013/448 teria sido, sem nenhuma dúvida, admissível.

58 Nestas condições, os pedidos de decisão prejudicial devem ser declarados admissíveis na medida em que respeitam tanto ao exame da validade da Decisão 2013/448 como ao da Decisão 2011/278.

Quanto à validade da Decisão 2011/278

59 Com a primeira a quarta questões nos processos C-191/14 e C-192/14, a terceira questão no processo C-295/14 e a primeira questão nos processos C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, os órgãos jurisdicionais de reenvio pedem, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade do artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 na medida em que esta disposição exclui a tomada em conta das emissões dos produtores de eletricidade na determinação da quantidade anual máxima de licenças na aceção do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 (a seguir «quantidade anual máxima de licenças»).

60 Na medida em que essa quantidade é determinante para o fator de correção, a invalidade dessa disposição afetaria, consequentemente, a validade do artigo 4.º da Decisão 2013/448 e do seu anexo II, através dos quais a Comissão fixou este fator.

61 As recorrentes nos processos principais consideram que decorre do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 que, na determinação do fator de correção, a Comissão deveria ter incluído as emissões de certos produtores de eletricidade na quantidade anual máxima de licenças. Alegam, mais precisamente, que a exclusão das emissões resultantes da produção de eletricidade a partir de gases residuais e de calor por cogeração é contrária a esta disposição.

62 A este respeito, importa sublinhar que o fator de correção é determinado sempre que o resultado das operações aritméticas previstas no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 o exige. Resulta desta disposição, interpretada à luz do artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, que a Comissão está obrigada a comparar, por um lado, a quantidade provisória de licenças atribuídas a título gratuito às instalações não abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, dessa diretiva e, por outro, a quantidade anual máxima de licenças. O montante desta última quantidade corresponde à soma das quantidades de emissão referidas no artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), da referida diretiva.

63 Só quando a quantidade provisória de licenças atribuídas a título gratuito às instalações não abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva 2003/87 ultrapassa a quantidade anual máxima de licenças é que a Comissão determina o fator de correção em função do resultado desta comparação.

64 Quanto à exclusão das emissões dos produtores de eletricidade da quantidade anual máxima de licenças, ela resulta do âmbito de aplicação do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87, que é limitado às «instalações não abrangidas pelo n.º 3 [deste artigo]». Com efeito, o n.º 3 refere-se aos produtores de

eletricidade, às instalações de captura de CO_2, às condutas para o transporte de CO_2 assim como aos locais de armazenamento de CO_2, e dispõe que os mesmos estão, em princípio, excluídos de qualquer atribuição de licenças a título gratuito.

65 Daqui se conclui que a remissão do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 para as «instalações não abrangidas pelo n.º 3» deve ser entendida no sentido de que visa as instalações que não são nem produtores de eletricidade, nem instalações de captura de CO_2, nem condutas para o transporte de CO_2, nem locais de armazenamento de CO_2.

66 O facto de a proibição prevista no artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva 2003/87 se aplicar sem prejuízo das regras previstas por outras disposições não pode infirmar esta conclusão. Como sublinhou a advogada-geral no n.º 73 das suas conclusões, a exclusão das instalações nele mencionadas da atribuição de licenças a título gratuito decorre diretamente desta regra de princípio, a qual é objeto de exceções ao abrigo de outras disposições que permitem derrogá-la.

67 Além disso, os valores mencionados no artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87 assentam em dados históricos. Durante os períodos de referência, diversamente dos produtores de eletricidade, as instalações de captura de CO_2, as condutas para o transporte de CO_2 e os locais de armazenamento de CO_2 visados no artigo 10.º-A, n.º 3, desta diretiva não existiam, como salientou a Comissão na audiência. Portanto, com vista à adoção de medidas de execução na aceção do artigo 10.º-A, n.º 1, da referida diretiva, a fim de executar o seu artigo 10.º-A, n.º 5, a Comissão podia validamente interpretar a remissão desta última disposição para as «instalações não abrangidas pelo n.º 3» no sentido de que aludia às instalações diferentes de produtores de eletricidade.

68 Por conseguinte, ao não permitir a tomada em consideração das emissões dos produtores de eletricidade para efeitos da determinação da quantidade anual máxima de licenças, o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 é conforme com o enunciado do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87, lido em conjugação com o n.º 3 deste último artigo.

69 Esta interpretação é igualmente conforme com a economia da Diretiva 2003/87, bem como com os objetivos que esta prossegue.

70 Com efeito, o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278 reflete a dicotomia consagrada, nomeadamente, no artigo 10.º-A, n.ºs 1, terceiro parágrafo, e 3 a 5, da Diretiva 2003/87. Nos termos destas disposições, há que distinguir as instalações abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, desta diretiva das outras instalações que geram emissões de gases com efeito de estufa (a seguir «instalações industriais»). Entre as primeiras figuram, nomeadamente, os produtores de eletricidade na aceção do artigo 3.º, alínea u), da referida diretiva.

71 De acordo com esta distinção, nos termos do artigo 10.º, n.º 9, primeiro parágrafo, da Decisão 2011/278, o fator de correção só é aplicado à quantidade provisória de licenças atribuídas a título gratuito às instalações industriais. Quanto às instalações abrangidas pelo artigo 10.º-A, n.º 3, da Diretiva 2003/87 que preencham, porém, as condições de atribuição de licenças a título gratuito, o artigo 10.º, n.º 9, segundo parágrafo, da Decisão 2011/278 prevê que a quantidade definitiva de licenças atribuídas a título gratuito resulta do ajustamento da quantidade anual total provisória apenas pelo fator linear a que se refere o artigo 9.º da Diretiva 2003/87.

72 Apesar da distinção clara entre os produtores de eletricidade e as instalações industriais, estas últimas podem obter licenças a título gratuito para certas emissões que tenham uma relação com a produção de eletricidade. Todavia, essas emissões não são tidas em conta na quantidade anual máxima de licenças.

73 Com efeito, no que respeita à produção de eletricidade a partir de gases residuais, decorre do considerando 32 da Decisão 2011/278 que a Comissão teve em conta, em aplicação do artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87, as emissões relacionadas com a recuperação energética eficiente dos gases residuais. Como salientou a advogada-geral no n.º 68 das suas conclusões, a Comissão adaptou, para esse efeito, certos referenciais de produto, entre os quais, nomeadamente, os do coque, do ferro fundido e dos minérios sintetizados. A Comissão visa deste modo encorajar as empresas a reutilizarem ou a venderem os gases residuais gerados na fabricação desses produtos. Com efeito, decorre do próprio considerando 32 da Decisão 2011/278 que a revalorização desses gases, num outro processo por uma instalação industrial, dá, em princípio, lugar à atribuição de licenças a título gratuito adicionais. Embora a combustão desses gases por um produtor de eletricidade não dê lugar a essa atribuição, a sua venda a esse produtor permite ao produtor de gases residuais economizar licenças.

74 Uma vez que a quantidade anual provisória de licenças atribuídas a título gratuito às instalações industriais resulta, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, da Decisão 2011/278, nomeadamente, da multiplicação do seu nível de atividade histórica pelos referenciais que figuram no anexo I dessa decisão, entre os quais os do coque, do ferro fundido e dos minérios sintetizados, essa quantidade aumentou em função dos ajustamentos feitos pela Comissão. Todavia, na medida em que os gases residuais foram queimados por produtores de eletricidade, as emissões correspondentes não foram tomadas em conta para efeitos do estabelecimento da quantidade anual máxima de licenças.

75 Quanto à produção de calor por cogeração, decorre do artigo 10.º-A, n.ºs 3 e 5, da Diretiva 2003/87 que as emissões geradas por produtores de eletricidade, incluindo as emitidas pelas instalações de cogeração produtoras de eletricidade, não são tidas em conta para a determinação da quantidade anual máxima de licenças. Em contrapartida, o artigo 10.-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87 prevê que as modalidades de atribuição das licenças devem incentivar a utilização de técnicas eficientes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e melhorar o rendimento energético, recorrendo, nomeadamente, à cogeração de alta eficiência. Neste contexto, o considerando 21 da Decisão 2011/278 enuncia que, para assegurar que o número de licenças a atribuir seja independente da estrutura de fornecimento de calor, devem atribuir-se licenças ao consumidor de calor.

76 Como sublinhou a advogada-geral no n.º 87 das suas conclusões, o facto de as instalações que produzem, elas próprias, calor e as que o adquirem às instalações de cogeração serem tratadas de modo igual simplifica a gestão prática da utilização do calor no âmbito da atribuição de licenças a título gratuito. Em princípio, para a atribuição de licenças a estas instalações, não é necessário analisar individualmente que quantidade de calor é obtida a partir de que fontes. Este mecanismo contribui, além disso, para a promoção do recurso a técnicas como a cogeração, uma vez que, ao utilizarem calor proveniente de instalações de cogeração, as instalações industriais poupam licenças de emissão que podem vender.

77 Esta tomada em conta assimétrica das emissões relacionadas com a produção de eletricidade a partir de gases residuais e de calor por cogeração implica um aumento do fator de correção, que, como foi constatado nos n.ºs 62 e 63 do presente acórdão, resulta de uma comparação entre, por um lado, a soma das quantidades anuais totais provisórias das licenças atribuídas a título gratuito às instalações industriais e, por outro, a quantidade anual máxima de licenças.

78 É verdade que, em razão destas assimetrias, o fator de correção é suscetível de atenuar os efeitos das medidas tomadas pela Comissão em aplicação do artigo 10.º-A, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2003/87. Todavia, contrariamente ao que alegam certas recorrentes nos processos principais, a Comissão não estava obrigada a proceder a um tratamento simétrico dessas emissões para efeitos do estabelecimento da quantidade anual máxima de licenças. Pelo contrário, decorre dos n.ºs 62 a 68 do presente acórdão que a exclusão das emissões geradas pelos produtores de eletricidade para efeitos da determinação dessa quantidade resulta do artigo 10.º-A, n.º 5, desta diretiva, que não confere nenhum poder de apreciação à Comissão a este respeito.

79 Além disso, esse tratamento assimétrico das emissões é conforme com o objetivo principal da Diretiva 2003/87 de proteção do ambiente através de uma redução das emissões de gases com efeito de estufa (v., neste sentido, acórdão Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 31).

80 A este respeito, decorre do artigo 1.º, segundo parágrafo, da mesma diretiva que esta prevê reduções mais importantes das emissões de gases com efeito de estufa a fim de alcançar os níveis de redução considerados cientificamente necessários para contribuir para a limitação das mudanças climáticas.

81 Para esse fim, resulta, nomeadamente, dos considerandos 3 e 5 da Diretiva 2009/29 que a Diretiva 2003/87 visa reduzir até 2020 as emissões globais de gases com efeito de estufa da União em, pelo menos, 20% dos níveis de 1990, em condições economicamente eficazes. Para alcançar este objetivo, o legislador da União previu dois mecanismos. O primeiro mecanismo, instaurado pelo artigo 9.º da Diretiva 2003/87, consiste, em conformidade com os considerandos 13 e 14 da Diretiva 2009/29, na redução da quantidade de licenças disponíveis de forma linear através da aplicação de um fator de 1,74% relativamente ao total anual médio de licenças emitidas pelos Estados-Membros em conformidade com as decisões da Comissão relativas aos seus planos nacionais de atribuição de licenças para o período de 2008 a 2012. O segundo mecanismo consiste na venda de licenças em leilão, que deveria igualmente permitir reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em condições economicamente eficazes.

82 Em conformidade com o considerando 19 da Diretiva 2009/29, decorre dos artigos 10.°, n.º 1, e 10.°-A, n.º 3, da Diretiva 2003/87 que, desde 2013, a venda de licenças em leilão se tornou a regra para os produtores de eletricidade. No que respeita às instalações beneficiárias de licenças a título gratuito após essa data, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 11, da Diretiva 2003/87, lido à luz do considerando 21 da Diretiva 2009/29, a quantidade atribuída dessas licenças é reduzida gradualmente com vista a alcançar a eliminação total destas em 2027.

83 Como referiu a advogada-geral nos n.os 57 e 58 das suas conclusões, o fator de correção contribui para a realização destes objetivos. Por um lado, esse fator aplica a redução linear das licenças disponíveis prevista no artigo 9.º da Diretiva 2003/87. Por outro lado, uma vez que a quantidade anual máxima de licenças não tem em conta as emissões resultantes da produção de eletricidade, o referido fator garante que a quantidade de licenças a título gratuito à atribuir definitivamente às instalações industriais não inclui essas emissões. Deste modo, o fator de correção destina-se a compensar a tomada em conta das emissões resultantes da produção de eletricidade a partir de gases residuais e de calor por cogeração na determinação do número provisório de licenças atribuídas a título gratuito.

84 As considerações que figuram nos n.os 62 a 83 do presente acórdão valem igualmente para a Decisão 2013/448, na medida em que o fator de correção foi nela determinado em conformidade com o artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278.

85 Decorre de todas as considerações precedentes que o exame da primeira a quarta questões nos processos C-191/14 e C-192/14, da terceira questão no processo C-295/14 e da primeira questão nos processos C-389/14 e C-391/14 a C-393/14 não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 15.º, n.º 3, da Decisão 2011/278, na medida em que esta disposição exclui a tomada em conta das emissões dos produtores de eletricidade para a determinação da quantidade anual máxima de licenças.

Quanto à validade da Decisão 2013/448

86 Com a nona questão nos processos C-191/14 et C-192/14, bem como com a quinta questão nos processos C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, o Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Baixa Áustria) e o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio

(Tribunal Administrativo Regional do Lácio) pedem, em substância, ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448, na medida em que o fator de correção neles fixado assenta em dados incoerentes.

87 As recorrentes nos processos principais consideram, com efeito, que a Comissão cometeu erros na determinação da quantidade anual máxima de licenças. Esses erros resultam de interpretações divergentes do artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87, que visa, em seu entender, a totalidade das emissões «incluídas no regime comunitário apenas a partir de 2013» pelos Estados-Membros.

88 Os mesmos erros foram invocados pelas recorrentes nos processos principais no Raad van State (Conselho de Estado). Todavia, esse órgão jurisdicional não submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão a este respeito. Entende que os dados relativos às emissões das instalações neerlandesas que foram transmitidos à Comissão são conformes com as exigências do artigo 10.º-A, n.º 5, da Diretiva 2003/87. Esta disposição exige que, a fim de determinar a quantidade anual máxima de licenças, só sejam tidas em conta as emissões das instalações que apenas foram incluídas no regime de comércio de licenças a partir de 2013.

89 Importa salientar a este respeito que as diferentes versões linguísticas não coincidem. Enquanto a versão em língua francesa do artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87 se refere a «emissões [...] que só estão incluídas no sistema comunitário a partir de 2013», outras versões linguísticas, nomeadamente nas línguas espanhola, dinamarquesa, alemã, inglesa, italiana, neerlandesa, polaca, portuguesa, romena, eslovena e sueca, referem-se a «emissões […] provenientes de instalações apenas incluídas no regime comunitário a partir de 2013».

90 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a necessidade de uma interpretação uniforme de uma disposição do direito da União exige, em caso de divergência entre as diferentes versões linguísticas, que a disposição em causa seja interpretada em função do contexto e da finalidade da regulamentação a que pertence (acórdão Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, n.º 17).

91 O facto de o artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87 visar somente as «emissões […] provenientes de instalações apenas incluídas no regime comunitário a partir de 2013», e não todas as emissões incluídas a partir dessa data, decorre da economia geral desta diretiva. Com efeito, o artigo 9.º-A, n.º 2, da referida diretiva, inserido nesta nos termos do artigo 1.º, n.º 10, da Diretiva 2009/29, destina-se a garantir, como resulta do considerando 14 desta última diretiva, o ajustamento da quantidade de licenças emitidas para a Comunidade, a fim de ter em conta as emissões geradas pelas instalações incluídas no regime de comércio de licenças a partir de 2013.

92 Como sublinhou a advogada-geral no n.º 50 das suas conclusões, o âmbito de aplicação da Diretiva 2003/87 foi alargado desde 1 de janeiro de 2013 de modo a incluir as emissões provenientes da produção de alumínio e de determinados setores da indústria química. Para este efeito, o anexo I da Diretiva 2003/87, que enumera as categorias de atividades abrangidas pelo âmbito de aplicação desta diretiva, foi modificado pela Diretiva 2009/29. Consequentemente, a quantidade de licenças a emitir em toda a União foi ajustada, em conformidade com artigo o 9.º-A, n.º 2, da Diretiva 2003/87, incluindo as emissões das «instalações que desenvolvam atividades enumeradas no anexo I [desta diretiva] incluídas no regime comunitário apenas a partir de 2013».

93 O artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87 tem em conta o ajustamento da quantidade das licenças a emitir em toda a Comunidade, a fim de refletir o aumento correspondente da quantidade provisória de licenças atribuídas a título gratuito às instalações industriais. Assim, em razão da conexão entre esta disposição e o artigo 9.º-A, n.º 2, da mesma diretiva, a utilização de dados diferentes seria incoerente.

94 Decorre das considerações precedentes que, no estabelecimento da quantidade anual máxima de licenças, a Comissão apenas devia ter em conta, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87, as emissões das instalações incluídas no regime comunitário a partir de 2013. Assim, esta disposição opõe-se a que se sejam tidas em conta as emissões resultantes das atividades que figuram no anexo I da Diretiva 2003/87 desde 2013 na medida em que essas emissões forem geradas por instalações sujeitas ao regime de comércio de licenças antes desta data.

95 Todavia, decorre das observações escritas submetidas ao Tribunal de Justiça assim como das explicações fornecidas pela Comissão durante a fase oral que essa instituição teve em conta, pelo menos em parte, as emissões das instalações sujeitas ao regime de comércio de licenças antes de 2013, a fim de determinar a quantidade anual máxima de licenças. Consequentemente, esta quantidade não é conforme com as exigências que decorrem do artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87, por ser demasiado elevada.

96 Esta constatação não pode ser infirmada pelo argumento da Comissão segundo o qual a Diretiva 2003/87 não lhe permite modificar os dados que lhe foram transmitidos pelos Estados-Membros em aplicação do artigo 9.º-A, n.º 2, da mesma diretiva.

97 Com efeito, esta disposição contém uma dupla obrigação. Por um lado, os Estados-Membros só recolhem os dados das emissões das instalações integradas no regime de comércio a partir de 2013 e, por outro, esses dados são transmitidos à Comissão para que esta possa proceder à adoção das medidas exigidas pela Diretiva 2003/87. Assim, aquela instituição deveria ter velado por que os Estados-Membros lhe comunicassem os dados pertinentes a fim de lhe permitir dar cumprimento às suas próprias obrigações. A Comissão deveria ter pedido aos Estados-Membros que procedessem às correções necessárias, pelo menos, na medida em que esses dados não lhe permitissem determinar a quantidade anual máxima de licenças e, consequentemente, o fator de correção.

98 Uma vez que, como foi constatado no n.º 95 do presente acórdão, a Comissão não determinou a quantidade anual máxima de licenças em conformidade com as exigências do artigo 10.º-A, n.º 5, primeiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2003/87, o fator de correção fixado no artigo 4.º e no anexo II da Decisão 2013/448 é igualmente contrário a esta disposição.

99 Resulta de todas as considerações precedentes que se deve responder à nona questão nos processos C-191/14 e C-192/14, bem como à quinta questão nos processos C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, que o artigo 4.º e o anexo II da Decisão 2013/448 são inválidos.

Quanto às outras questões

100 Tendo em conta a resposta dada à nona questão nos processos C-191/14 e C-192/14, bem como à quinta questão nos processos C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, não há que responder às outras questões relativas à validade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448.

Quanto à limitação dos efeitos do presente acórdão no tempo

101 A Comissão pediu a limitação dos efeitos do acórdão no tempo, caso o Tribunal de Justiça considerasse que o artigo 4.º e o anexo II da Decisão 2013/448 que fixam o fator de correção são inválidos.

102 Este pedido vai também ao encontro das preocupações manifestadas pelo Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Administrativo Regional da Baixa Áustria) na sua sexta e sétima questões, bem como pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) na sua segunda questão, através das quais esses órgãos jurisdicionais procuram conhecer as consequências associadas à invalidade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448.

103 A este respeito, cabe recordar que, sempre que considerações imperiosas de segurança jurídica o justifiquem, o Tribunal de Justiça dispõe, nos termos do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, também aplicável, por analogia, no âmbito de um pedido de decisão prejudicial destinado a apreciar a validade dos atos da União nos termos do artigo 267.º TFUE, de um poder de apreciação para determinar, em cada caso concreto, quais os efeitos do ato que devem ser considerados definitivos (acórdão Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, n.º 93).

104 No caso vertente, a determinação do fator de correção e a sua aplicação pelos Estados-Membros constituem etapas necessárias para a implementação do regime de comércio de licenças estabelecido pela Diretiva 2003/87. Com efeito, como decorre do n.º 83 do presente acórdão, este fator contribui para a realização dos objetivos desta diretiva, entre os quais, nomeadamente, a redução da quantidade das licenças disponíveis. Além disso, como resulta do n.º 55 do presente acórdão, os Estados-Membros determinam a quantidade total final de licenças a atribuir a título gratuito em aplicação do fator de correção.

105 Daqui se conclui, primeiro, que a anulação do fator de correção pode pôr em causa a totalidade das atribuições finais anteriores ao presente acórdão, que tiveram lugar nos Estados-Membros com base numa regulamentação considerada válida. Assim, existe o risco de a declaração de invalidade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448 ter graves repercussões num elevado número de relações jurídicas estabelecidas de boa-fé. Estas considerações imperiosas de segurança jurídica são suscetíveis de justificar a limitação dos efeitos dessa declaração no tempo.

106 Segundo, a declaração de invalidade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448 impediria, na falta de um fator de correção aplicável, a atribuição de licenças durante o período posterior à data da prolação do presente acórdão. O vazio jurídico temporário daí resultante poderia colocar em perigo o funcionamento do regime de comércio de licenças instituído pela Diretiva 2003/87 e, consequentemente, a realização dos objetivos desta diretiva. Com efeito, qualquer interrupção do comércio de licenças iria contra o objetivo principal desta diretiva, a saber, a proteção do ambiente através de uma redução dos gases com efeito de estufa (v., por analogia, acórdão Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 61).

107 Todavia, importa recordar que, quando o Tribunal de Justiça constate, no âmbito de um processo iniciado nos termos do artigo 267.º TFUE, a invalidade de um ato de direito da União, a sua decisão tem como consequência jurídica impor que as instituições competentes da União adotem as medidas necessárias para corrigir a ilegalidade constatada (v., neste sentido, acórdão Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, n.º 124).

108 Terceiro, é verdade que compete ao Tribunal de Justiça, quando faz uso da possibilidade de limitar os efeitos no passado de uma declaração prejudicial de invalidade de um ato da União, determinar se pode ser prevista uma exceção a essa limitação dos efeitos no tempo, conferida ao seu acórdão, a favor da parte no processo principal que interpôs recurso perante o órgão jurisdicional nacional contra as medidas nacionais de execução do ato da União, ou se, pelo contrário, mesmo em relação a essa parte, uma declaração de invalidade do ato da União que só produz efeitos para o futuro constitui um remédio adequado (v., neste sentido, acórdão Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, n.º 25).

109 Uma vez que a invalidade constatada no n.º 99 do presente acórdão conduzirá a Comissão a proceder a uma revisão do fator de correção em aplicação do artigo 10.º-A, n.os 1 e 5, da Diretiva 2003/87, não está excluído que se verifique uma redução da quantidade anual máxima de licenças assim como um aumento correlativo do fator de correção.

110 Por conseguinte, não há que estabelecer uma exceção, a favor das recorrentes nos processos principais, à limitação dos efeitos no tempo da declaração de invalidade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448.

111 Decorre de todas as considerações precedentes que se deve limitar os efeitos no tempo da declaração de invalidade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448 de modo a que, por um lado, esta declaração só produza efeitos após o termo de um período de dez meses a contar da data da prolação do presente acórdão, a fim de permitir que a Comissão proceda à adoção das medidas necessárias, e, por outro, as medidas adotadas até esse termo com fundamento nas disposições declaradas inválidas não possam ser postas em causa.

Quanto às despesas

112 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante os órgãos jurisdicionais de reenvio, compete a estes 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 (Segunda Secção) declara:

1) **O exame da primeira a quarta questões nos processos C-191/14 e C-192/14, da terceira questão no processo C-295/14 e da primeira questão nos processos C-389/14 e C-391/14 a C-393/14 não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 15.º, n.º 3, 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, na medida em que esse artigo 15.º, n.º 3, exclui a tomada em conta das emissões dos produtores de eletricidade para a determinação da quantidade anual máxima de licenças.**

2) **O artigo 4.º e o anexo II da Decisão 2013/448/UE da Comissão, de 5 de setembro de 2013, relativa às medidas nacionais de execução para a atribuição transitória a título gratuito de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, são inválidos.**

3) **Os efeitos da declaração de invalidade do artigo 4.º e do anexo II da Decisão 2013/448 são limitados no tempo de modo a que, por um lado, esta declaração só produza efeitos após o termo de um período de dez meses a contar da data da prolação do presente acórdão, a fim de permitir que a Comissão proceda à adoção das medidas necessárias, e, por outro, as medidas adotadas até esse termo com fundamento nas disposições declaradas inválidas não possam ser postas em causa.**

Assinaturas