Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

8 de setembro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia — Diretiva 2003/87/CE — Atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito — Decisão 2011/278/UE — Alteração da atribuição — Artigo 24.º, n.º 1 — Obrigação de informação pelo operador da instalação — Âmbito»

No processo C-461/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim, Alemanha), por decisão de 3 de junho de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de agosto de 2015, no processo

**E.ON Kraftwerke GmbH**

contra

**Bundesrepublik Deutschland,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da E.ON Kraftwerke GmbH, por S. Altenschmidt e A. Sitzer, Rechtsanwälte,

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

— em representação da Comissão Europeia, por E. White e K. Herrmann, na qualidade de agentes,

vista a decisão, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: alemão.

## Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 24.º, n.º 1, 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 2011, L 130, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a E.ON Kraftwerke GmbH à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) a respeito do âmbito da obrigação de informação que impende sobre a E.ON Kraftwerke para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito, atendendo às alterações introduzidas ao funcionamento de uma das suas centrais elétricas.

## Quadro jurídico

*Direito da União*

Diretiva 2003/87

3 A Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (a seguir «Diretiva 2003/87»), enuncia, no seu artigo 7.º, intitulado «Modificação das instalações»:

«O operador informa a autoridade competente de quaisquer modificações previstas na natureza ou no funcionamento da instalação ou de qualquer ampliação ou redução significativa da sua capacidade que possam exigir a atualização do título de emissão de gases com efeito de estufa. Se for esse o caso, a autoridade competente atualiza o título. [...]»

4 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2003/87:

«A partir de 2013, os Estados-Membros devem proceder à venda em leilão de todas as licenças de emissão que não sejam atribuídas a título gratuito nos termos dos artigos 10.°-A e 10.°-C [...]»

5 O artigo 10.º-A desta diretiva, intitulado «Regras comunitárias transitórias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito», prevê, no seu n.º 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 [...]»

Decisão 2011/278

6 Nos termos do artigo 7.º da Decisão 2011/278, intitulado «Recolha de dados de base»:

«1. Em relação a cada instalação existente elegível para a atribuição de licenças de emissão a título gratuito nos termos do artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87, incluindo instalações que apenas funcionam ocasionalmente, em especial as que são mantidas de reserva ou em *stand-by* e as que operam sazonalmente, os Estados-Membros devem recolher junto do operador, relativamente a todos os anos

do período de 1 de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2008, ou de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2010, quando aplicável, em que a instalação esteve a funcionar, todas as informações e dados pertinentes respeitantes a cada um dos parâmetros enumerados no anexo IV.

2. Os Estados-Membros devem recolher os dados relativos a cada subinstalação separadamente. Se necessário, os Estados-Membros podem solicitar ao operador que faculte mais dados.

[...]»

7 O artigo 10.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 está redigido nos seguintes termos:

«Com base nos dados recolhidos nos termos do artigo 7.º, os Estados-Membros devem calcular, em cada ano, o número de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a partir de 2013 a cada instalação existente no seu território em conformidade com os n.ºs 2 a 8.»

8 Os artigos 19.° a 21.° da Decisão 2011/278 definem as condições de acordo com as quais os Estados-Membros atribuem as licenças de emissão que são concedidas após uma extensão significativa ou uma redução significativa da capacidade da instalação em causa.

9 O artigo 24.º da Decisão 2011/278, intitulado «Alterações ao funcionamento de uma instalação», prevê:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que todas as informações pertinentes sobre quaisquer alterações previstas ou efetivas à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento de uma instalação são apresentadas pelo operador à autoridade competente até 31 de dezembro de cada ano.

2. Caso se verifique uma modificação da capacidade de uma instalação, do seu nível de atividade ou do seu funcionamento, com impacto na atribuição de licenças de emissão a essa instalação, os Estados-Membros devem apresentar à Comissão, utilizando um modelo eletrónico fornecido pela Comissão, todas as informações pertinentes, incluindo a quantidade total anual preliminar revista de licenças de emissão atribuídas a título gratuito à instalação em causa, determinada em conformidade com a presente decisão, antes de determinar a quantidade final total anual de licenças de emissão atribuídas a título gratuito. A Comissão pode rejeitar a quantidade total anual preliminar revista de licenças de emissão atribuídas a título gratuito à instalação em causa.»

Regulamento (UE) n.º 601/2012

10 Nos termos do seu artigo 1.º, 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 2012, L 181, p. 30), estabelece as regras para a monitorização e a comunicação de informações sobre as emissões de gases com efeito de estufa e de dados de atividade em conformidade com a Diretiva 2003/87 no período de comércio do regime de comércio de licenças de emissão da União Europeia com início em 1 de janeiro de 2013 e períodos subsequentes.

11 O artigo 12.º do Regulamento n.º 601/2012, intitulado «Conteúdo e transmissão do plano de monitorização», enuncia:

«1. O operador de instalação ou operador de aeronave deve apresentar um plano de monitorização à autoridade competente para aprovação.

O plano de monitorização deve ser constituído por documentação pormenorizada, completa e transparente da metodologia de monitorização de uma dada instalação ou operador de aeronave e conter, pelo menos, os elementos descritos no anexo I.

[...]

2. Sempre que o anexo I contenha uma referência a um procedimento, tal procedimento deve ser estabelecido, documentado, aplicado e mantido pelo operador de instalação ou operador de aeronave separadamente do plano de monitorização.

[...]

3. Para além dos elementos referidos nos n.os 1 e 2 do presente artigo, os Estados-Membros podem exigir que sejam incluídos no plano de monitorização das instalações outros elementos a fim de satisfazer os requisitos do artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 [...], incluindo o resumo de um procedimento destinado a assegurar que:

a) O operador verifica regularmente se as informações relativas às alterações previstas ou efetivas à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento de uma instalação são pertinentes nos termos dessa decisão, e

b) As informações referidas na alínea a) são transmitidas pelo operador à autoridade competente até 31 de dezembro de cada ano.»

*Direito alemão*

12 Em 26 de setembro de 2011, o Governo federal adotou o Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Regulamento relativo à atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa para o período entre 2013 e 2020) (BGBl. I S. 1921, a seguir «ZuV 2020»).

13 O § 22 do ZuV 2020, intitulado «Alterações ao funcionamento de uma instalação», prevê:

«(1) O operador comunica à autoridade competente todas as informações pertinentes sobre as alterações previstas ou efetivas quanto à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento de uma instalação o mais tardar até 31 de dezembro do ano seguinte, devendo fazê-lo pela primeira vez até 31 de janeiro de 2013.

(2) Em caso de redução significativa da capacidade nos termos do § 19, o operador da instalação está obrigado a comunicar imediatamente à autoridade competente a capacidade retirada e a capacidade instalada do elemento de atribuição. Em caso de cessação das atividades de uma instalação, nos termos do § 20, n.º 1, o operador da instalação está obrigado a comunicar imediatamente à autoridade competente a data de cessação das suas atividades.»

**Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

14 A E.ON Kraftwerke é uma empresa do setor da energia que explora na Alemanha várias centrais elétricas sujeitas ao regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Para a sua central de Heyden (Alemanha), requereu à Autoridade Alemã do Comércio de Emissões (Deutsche Emissionshandelsstelle, a seguir «DEHSt») a atribuição de direitos de emissão a título gratuito para o terceiro período de comércio de emissões (2013 a 2020), proporcionalmente ao valor de emissão de calor.

15 A E.ON Kraftwerke, por carta de 5 de setembro de 2013, informou a DEHSt de que, contrariamente ao que esta exige ao abrigo do § 22, n.º 1, do ZuV 2020, só lhe comunicaria os dados relativos aos níveis de atividade de cada elemento de atribuição se estes fossem suscetíveis de conduzir a uma adaptação da decisão de atribuição.

16 Por carta de 24 de setembro de 2013, a DEHSt respondeu a esta carta salientando que as informações pertinentes cuja comunicação é exigida nos termos do § 22, n.º 1, do ZuV 2020 não se limitam às informações que têm por efeito alterar a atribuição, incluindo todas as informações relacionadas com os dados nos quais a atribuição assenta.

17 No formulário de declaração redigido pela E.ON Kraftwerke respeitante ao ano de 2013, o número «0» aparece na rubrica consagrada ao nível de atividade.

18 No âmbito do recurso por si interposto no Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim), em 27 de novembro de 2013, a E.ON Kraftwerke pediu que fosse declarado, em substância, que não estava obrigada, nos termos do § 22, n.º 1, do ZuV 2020, a fornecer todos os dados relativos à capacidade, ao nível de atividade ou ao funcionamento da instalação, considerando que só tinha de comunicar os dados relacionados com alterações suscetíveis de influenciar a atribuição das licenças de emissão. Em seu entendimento é este o sentido do artigo 24.º da Decisão 2011/278 da Comissão, bem como do seu documento de orientação n.º 7.

19 Fazendo outra leitura destes atos da Comissão, a DEHSt defendeu que cabe aos Estados-Membros determinar as informações pertinentes respeitantes à atribuição.

20 Nestas condições, o Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Que informações devem ser incluídas nas informações pertinentes na aceção do artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278? A restrição deve ser entendida em sentido qualitativo ou quantitativo, abrangendo em particular também as informações sobre alterações previstas ou efetivas à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento de uma instalação, que não determinem diretamente qualquer revogação ou adaptação da decisão de atribuição, nos termos dos artigos 19.° e 21.° da Decisão 2011/278 e que não desencadeiem uma obrigação de apresentação de informações, nos termos do artigo 24.º, n.º 2, [desta] decisão?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão: deve o artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 ser interpretado no sentido de que também proíbe o Estado-Membro de exigir ao operador a apresentação de informações sobre quaisquer alterações previstas ou efetivas à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento da instalação, que não determinem diretamente a revogação ou a adaptação da decisão de atribuição, nos termos dos artigos 19.° a 21.° da Decisão 2011/278?»

**Quanto às questões prejudiciais**

21 Com as suas questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro exija às empresas que, estando sujeitas à obrigação de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, beneficiam de uma atribuição destas licenças a título gratuito, forneçam informações relativas a todas as alterações previstas ou efetivas quanto à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento de uma instalação, sem limitar esta exigência unicamente às informações relativas às alterações que tenham um impacto nessa atribuição.

22 A Decisão 2011/278 regula a atribuição a título gratuito de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, em conformidade com o disposto no artigo 10.º-A da Diretiva 2003/87.

23 A este respeito, há que recordar 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, instaurado pelo artigo 9.º da Diretiva 2003/87, consiste 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 (acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 81).

24 No que respeita às instalações beneficiárias, em determinados setores de atividade, de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito, em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 11, da Diretiva 2003/87, a quantidade atribuída dessas licenças é reduzida gradualmente, a partir de 2013, com vista a alcançar a eliminação total das licenças gratuitas em 2027 (acórdão de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine e o., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, n.º 82).

25 Neste contexto, está previsto, em conformidade com o artigo 7.º da Decisão 2011/278 que, em relação a cada instalação existente elegível para a atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito, os Estados-Membros devem recolher junto do operador, relativamente a todos os anos do período entre 1 de janeiro de 2005 e 31 de dezembro de 2008, ou de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2010, quando aplicável, em que a instalação esteve a funcionar, todas as informações e dados pertinentes respeitantes a cada um dos parâmetros que, enumerados no anexo IV dessa decisão, permitem determinar o montante dessa atribuição.

26 De acordo com o artigo 10.º da Decisão 2011/278, os Estados-Membros, com base nos dados recolhidos nos termos do artigo 7.º, devem calcular, em cada ano, o número de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a partir de 2013 a cada instalação existente no seu território.

27 Conforme exposto no considerando 15 da Decisão 2011/278, os Estados-Membros devem assegurar que os dados recolhidos junto dos operadores e utilizados para efeitos de atribuição de licenças são completos, coerentes e tão precisos quanto possível.

28 É à luz destas considerações que, para responder às questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que identificar quais são as «informações pertinentes» que os Estados-Membros, em conformidade com o disposto no artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278, têm o direito de exigir aos operadores em causa.

29 A este respeito, há que salientar, em primeiro lugar, que a Decisão 2011/278 não impõe diretamente aos operadores a obrigação de informação, antes atribuindo aos Estados-Membros a tarefa de determinarem, eles próprios, os meios de obtenção, junto dos operadores, de dados suficientemente relevantes para efeitos da atribuição a título gratuito de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

30 No que respeita a esses dados, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278, impende sobre os Estados-Membros a obrigação de assegurar que todas as informações pertinentes sobre quaisquer alterações previstas ou efetivas quanto à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento de uma instalação são apresentadas pelo operador à autoridade competente até 31 de dezembro de cada ano.

31 Em segundo lugar, há que sublinhar que o artigo 24.º, n.º 2, da Decisão 2011/278, que visa regular a obrigação que impende sobre os Estados-Membros de comunicar à Comissão as informações pertinentes para determinar a quantidade total anual final de licenças de emissão atribuídas a título gratuito, limita esta obrigação apenas aos casos em que essas alterações têm impacto na atribuição de licenças de emissão a uma instalação.

32 Em contrapartida, o artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278, que se refere a todas as informações pertinentes respeitantes a essas alterações, não limita a exigência de comunicação a que estão obrigados os operadores apenas aos casos em que as referidas alterações têm impacto na atribuição de licenças de emissão a título gratuito.

33 Em terceiro lugar, tal interpretação do artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 é conforme com a sistemática da Decisão 2011/278 e com os seus objetivos.

34 Com efeito, no regime de atribuição de licenças de emissão, incumbe aos Estados-Membros, conforme foi recordado no n.º 26 do presente acórdão, calcular para cada ano, com base nas informações recolhidas em conformidade com o artigo 7.º da Decisão 2011/278, o número de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada uma das instalações existentes situadas no seu território. Por conseguinte, às autoridades competentes dos Estados-Membros incumbe apenas apreciar, a partir das informações recolhidas junto dos operadores, se estas são suscetíveis de ter um impacto na determinação do número de licenças atribuídas.

35 Além disso, não resulta da Diretiva 2003/87, designadamente do seu artigo 7.º, nem da Decisão 2011/278 que o legislador da União pretendeu permitir que os operadores escolhessem as informações que devem comunicar, nos termos destas disposições, consoante o impacto que estas alegadamente têm na atribuição de licenças de emissão.

36 Com efeito, resulta das disposições do artigo 24.º desta decisão que estas visam ter em conta as alterações ao funcionamento das instalações, para que, por um lado, os Estados-Membros determinem, num primeiro momento, o número de licenças de emissão atribuídas a título gratuito a cada uma das instalações existentes situadas no seu território e, por outro, a Comissão fixe, num segundo momento, a quantidade anual total final de licenças de emissão atribuídas a título gratuito.

37 Nesta perspetiva, conforme foi recordado no n.º 27 do presente acórdão, os Estados-Membros devem assegurar que os dados recolhidos junto dos operadores e utilizados para efeitos da atribuição sejam completos, coerentes e tão precisos quanto possível. Por conseguinte, cabe aos próprios Estados-Membros determinarem quais os dados pertinentes para as autoridades competentes que devem ser recolhidos junto dos operadores.

38 Referindo-se ao caráter pertinente das informações assim solicitadas, o artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 autoriza os Estados-Membros a exigir que sejam fornecidas às autoridades competentes as informações que, de entre estas, lhes permitam apreciar objetivamente as alterações da instalação em causa e obsta a que exijam outras informações que não tenham relação com essa apreciação, como as respeitantes, nomeadamente, às causas ou, de maneira geral, às necessidades económicas ou comerciais dessas alterações, o que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar. Em contrapartida, esta disposição não exige que o fornecimento das informações seja limitado às informações que são relativas às alterações que, para os operadores, parecem ter impacto na atribuição das licenças a título gratuito.

39 Esta constatação não pode ser posta em causa pelas explicações fornecidas num documento intitulado «Guidance Document No 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures» que a Comissão publicou no seu sítio Internet. Com efeito, de acordo com a indicação expressa incluída neste documento, este não é juridicamente vinculativo e não reflete a posição oficial da Comissão.

40 Atendendo às considerações que precedem, há que responder às questões prejudiciais que o artigo 24.º, n.º 1, da Decisão 2011/278 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro exija às empresas que, estando sujeitas à obrigação de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União, beneficiam de uma atribuição dessas licenças a título gratuito que forneçam informações relativas a todas as alterações previstas ou efetivas quanto à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento de uma instalação, sem limitar essa exigência unicamente às informações relativas às alterações que têm impacto nessa atribuição.

## Quanto às despesas

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

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

**O artigo 24.º, n.º 1, 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, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro exija às empresas que, estando sujeitas à obrigação de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia, beneficiam de uma atribuição dessas licenças a título gratuito que forneçam informações relativas a todas as alterações previstas ou efetivas quanto à capacidade, ao nível de atividade e ao funcionamento de uma instalação, sem limitar essa exigência unicamente às informações relativas às alterações que têm impacto nessa atribuição.**

Assinaturas