ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

23 de Setembro de 2009 *

No processo T-183/07,

República da Polónia, representada inicialmente por E. Ośniecka-Tamecka, em seguida por T. Nowakowski, em seguida por T. Kozek, em seguida por M. Dowgielewicz, e finalmente por Dowgielewicz, M. Jarosz e M. Nowacki, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada por:

República da Hungria, representada por J. Fazekas, R. Somssich e M. Fehér, na qualidade de agentes,

República de Lituânia, representada por D. Kriaučiūnas, na qualidade de agente,

* Língua do processo: polaco.

e

República da Eslováquia, representada inicialmente por J. Čorba, e em seguida por B. Ricziová, na qualidade de agentes,

intervenientes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por U. Wölker e K. Herrmann, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por Z. Bryanston-Cross e C. Gibbs, na qualidade de agentes, assistidas por H. Mercer, barrister, e em seguida por I. Rao e S. Ossowski, na qualidade de agentes, assistidos por J. Maurici, barrister,

interveniente,

que tem por objecto um pedido de anulação, total ou parcial, da Decisão C (2007) 1295 final da Comissão, de 26 de Março de 2007, respeitante ao plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa notificado pela República da Polónia para o período de 2008 a 2012, em conformidade com a Directiva 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 Directiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275, p. 32),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Segunda Secção),

composto por: I. Pelikánová, presidente, K. Jürimäe (relator) e S. Soldevila Fragoso, juízes,

secretário: K. Pocheć, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Fevereiro de 2009,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

I — *Regulamentação internacional e comunitária respeitante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre relativa às mudanças climáticas e ao Protocolo de Quioto*

1 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas aprovada em Nova Iorque em 9 de Maio de 1992 (a seguir «CONVENÇÃO»), aprovada em nome da Comunidade europeia pela Decisão 94/69/CE do Conselho de 15 de Dezembro de 1993 relativa a celebração da CONVENÇÃO (JO 1994, L 33, p. 11), tem por objectivo último estabilizar as concentrações de gás com efeito de estufa na atmosfera a um nível que evite qualquer interferência antropogénica perigosa com o sistema climático. O Anexo I da CONVENÇÃO contém uma lista de Estados partes, entre os quais consta a República da Polónia, que, entre outras coisas, é ai classificada na categoria dos países em transição para economia de mercado. A CONVENÇÃO entrou em vigor na Comunidade em 21 de Março de 1994. A CONVENÇÃO foi ratificada pela República da Polónia em 28 de Julho de 1994 e entrou em vigor nesse estado em 26 de Outubro de 1994.

2 Para atingir o objectivo último da CONVENÇÃO, o Protocolo de Quioto anexo a CONVENÇÃO foi aprovado em 11 de Dezembro de 1997 (Decisão 1/CP.3 «Aprovação do Protocolo de Quioto [anexo à CONVENÇÃO]»). No anexo A do Protocolo de Quioto, consta a lista dos gases com efeito de estufa e a dos sectores/categorias de fontes abrangidas pelo Protocolo de Quioto. No anexo B do mesmo Protocolo consta a lista das partes no protocolo e os respectivos compromissos quantificados de limitação ou redução das emissões.

3 Em 25 de Abril de 2002, o Conselho de União Europeia a adoptou a decisão do Conselho 2002/358/CE, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e o cumprimento conjunto dos respectivos compromissos quantificados (JO L 130, p. 1). O Protocolo de Quioto, bem como os seus anexos A e B, está reproduzido no anexo I da decisão 2002/358. O quadro dos compromissos quantificados de limitação ou redução das emissões, destinado a estabelecer as quantidades de emissões atribuídas à Comunidade e aos seus Estados-Membros, respectivamente, em conformidade com o artigo 4.º do Protocolo de Quioto, consta do anexo II da Decisão 2002/358.

4 Por sua vez, a República da Polónia ratificou o Protocolo de Quioto em 13 de Dezembro de 2002. O Protocolo de Quioto entrou em vigor na Comunidade e na República da Polónia em 16 de Fevereiro de 2005.

II — *Regulamentação respeitante ao regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa*

5 O artigo 1.º da Directiva 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 Directiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275, p. 32) (a seguir «directiva»), tal como alterada pela Directiva 2004/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Outubro de 2004 (JO L 338, p. 18) dispõe:

«A presente directiva cria um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade […] a fim de promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes.»

6 O artigo 9.º da directiva tem a seguinte redacção:

«1. Para cada período referido nos n.os 1 e 2 do artigo 11.º, cada Estado-Membro deve elaborar um plano nacional estabelecendo a quantidade total de licenças de emissão que tenciona atribuir nesse período e de que modo tenciona atribui-la. O plano deve basear-se em critérios objectivos e transparentes, incluindo os enumerados no anexo III, e ter em devida conta as observações do público. Sem prejuízo do disposto no Tratado, a Comissão deve desenvolver, até 31 de Dezembro de 2003, orientações sobre a execução dos critérios enumerados no anexo III.

Para o período referido no n.º 1 do artigo 11.º, o plano deve ser publicado e notificado à Comissão e aos outros Estados-Membros até 31 de Março de 2004. Para os períodos posteriores, o plano deve ser publicado e notificado à Comissão e aos outros Estados-Membros pelo menos 18 meses antes do início do período em causa.

2. Os planos nacionais de atribuição de licenças de emissão devem ser analisados no Comité referido no n.º 1 do artigo 23.º [da directiva].

3. No prazo de três meses a contar da data de notificação de um plano nacional de atribuição por um Estado-Membro nos termos do n.º 1, a Comissão pode rejeitar esse plano ou qualquer dos seus elementos, com base na sua incompatibilidade com os critérios enumerados no anexo III ou no artigo 10.º O Estado-Membro só pode tomar uma decisão, nos termos dos n.os 1 ou 2 do artigo 11.º, se as alterações propostas tiverem sido aceites pela Comissão. As decisões de rejeição da Comissão devem ser justificadas.»

7 Segundo artigo 11.º, n.º 2, da directiva:

«Para o período de cinco anos com início em 1 de Janeiro de 2008, e para cada período de cinco anos subsequente, cada Estado-Membro deve determinar a quantidade total de licenças de emissão que atribuirá nesse período e dar início ao processo de atribuição dessas licenças aos operadores das instalações. Essa decisão deve ser tomada pelo menos 12 meses antes do início do período em causa, devendo basear-se no respectivo plano nacional de atribuição elaborado nos termos do artigo 9.º e em conformidade com o artigo 10.º, tendo em devida conta as observações do público.»

8 O Anexo III da directiva enumera doze critérios aplicáveis aos planos nacionais de atribuição. Os critérios n°s 1 a 3, 5 e 6, 10 e 12 do anexo III prevêem, respectivamente, o seguinte:

«1. A quantidade total de licenças de emissão a atribuir no período em causa deve ser compatível com a obrigação do Estado-Membro de limitar as suas emissões em conformidade com a Decisão 2002/358/CE e com o Protocolo de Quioto, tendo em conta, por um lado, a proporção das emissões globais que estas licenças de emissão representam em comparação com as emissões de fontes não abrangidas pela presente directiva e, por outro, as políticas energéticas nacionais, e compatível com o programa nacional para as alterações climáticas. A quantidade total de direitos de emissão a atribuir não deverá ser superior à quantidade que será provavelmente necessária para efeitos de aplicação estrita dos critérios enunciados no presente anexo. Até 2008, a quantidade deve ser consentânea com as orientações visando a consecução ou a superação do objectivo correspondente a cada Estado-Membro, por força do disposto na Decisão 2002/358/CE e no Protocolo de Quioto.

2. A quantidade total de licenças de emissão a atribuir deve ser compatível com a avaliação dos progressos reais e previstos nas contribuições dos Estados-Membros para o cumprimento dos compromissos assumidos pela Comunidade em conformidade com a Decisão 93/389/CEE.

3. A quantidade de licenças de emissão a atribuir deve ser compatível com o potencial, incluindo o potencial tecnológico, de redução de emissões das actividades abrangidas por este regime. Os Estados-Membros podem basear a sua repartição das licenças de emissão nas emissões médias de gases com efeito de estufa por produto em cada actividade e nos progressos possíveis em cada actividade.

[…]

5. Em conformidade com os requisitos do Tratado, em especial com os artigos 87.º e 88.º, o plano não deve estabelecer discriminações entre empresas ou sectores que sejam susceptíveis de favorecer indevidamente determinadas empresas ou actividades.

6. O plano deve incluir informações sobre os meios que permitirão aos novos operadores começarem a participar no regime comunitário no Estado-Membro em questão.

[…]

10. O plano deve conter a lista das instalações abrangidas pela presente directiva com indicação das quantidades de licenças de emissão que se pretende atribuir a cada uma delas.

[…]

12. O plano deve especificar o máximo de [unidades de redução de emissões] e de [reduções certificadas de emissões] utilizáveis pelos operadores no regime comunitário, em percentagem da atribuição de licenças de emissão a cada instalação. A percentagem deve ser compatível com as exigências de complementaridade nos termos do Protocolo de Quioto e das decisões adoptadas por força da [CONVENÇÃO] ou do Protocolo de Quioto.»

Antecedentes do litígio

9 Por carta de 30 de Junho de 2006, a República da Polónia notificou à Comissão das Comunidades Europeias, em conformidade com as disposições do artigo 9.º, n.º 1, da directiva, o seu plano nacional de atribuição para o período de 2008 a 2012 (a seguir «PNA»). Segundo o PNA, a República da Polónia entendia atribuir à sua indústria nacional abrangida pela directiva une média anual total de 284,648332 milhões de toneladas de equivalente dióxido de carbono (a seguir «MteCO2»).

10 O PNA era acompanhado de uma carta com data de 29 de Junho de 2006, do Ministro do Ambiente da Polónia, dirigida à Comissão, em que se esclarecia que «os quadros com os dados anteriores e com as previsões de emissões a que se refere o anexo 10 das linhas orientadoras acima mencionadas, serão transmitidos à Comissão logo que sejam recebidos dados actualizados indispensáveis» e que «a versão definitiva da lista nominativa dos operadores de instalações e os valores quantitativos das licenças que lhes são atribuídas serão transmitidos à Comissão após a respectiva aprovação em Conselho de Ministros».

11 Por carta de 30 de Agosto de 2006 dirigida à República da Polónia, a Comissão observava que, depois de uma primeira análise do PNA, este último estava incompleto e que, neste estado, não era compatível com os critérios nºs 2 e 5 de anexo III da directiva. Convidava, portanto, a República da Polónia a responder, num prazo de dez dias úteis, a várias questões e a pedidos de informações adicionais. A Comissão acrescentava que estaria em condições de tomar posição sobre o PNA o mais tardar num prazo de três meses após a recepção das informações completas.

12 Por carta de 30 de Outubro de 2006, o Subsecretário de Estado do ministério do ambiente polaco pediu à Comissão a prorrogação do prazo que lhe tinha sido concedido para apresentar a sua resposta à carta de 30 de Agosto de 2006 até ao fim da terceira semana do mês de Novembro de 2006 e invocou designadamente que este tempo adicional lhe permitia preparar informações exactas e precisar aspectos essenciais, o que teria por consequência que a Comissão poderia proceder à avaliação correcta e verdadeiramente completa do documento apresentado.

13 A República da Polónia respondeu à carta de 30 de Agosto de 2006 com uma carta de 29 de Dezembro de 2006 e, por carta de 9 de Janeiro de 2007, transmitiu informações adicionais à Comissão.

14 Em 26 de Março de 2007, a Comissão, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 3, da directiva, adoptou a decisão C (2007) 1295 final respeitante ao PNA (a seguir «decisão impugnada»). Na decisão impugnada, a Comissão conclui, em substância, que houve violação de vários critérios do anexo III da directiva e, por conseguinte, diminui de 76,132937 MteCO2 a quantidade total anual de licenças de emissão inscrita no PNA para fixar o respectivo limite máximo em 208,515395 MteCO2.

15 A parte dispositiva da decisão impugnada tem a seguinte redacção:

«*Artigo primeiro*

Os seguintes aspectos do [PNA] para o primeiro período de cinco anos referido no artigo 11.º, n.º 2, da directiva são incompatíveis, respectivamente, com:

1. os critérios [nºs]1 [a] 3 do anexo III da directiva: a fracção da quantidade total de licenças a atribuir — igual à soma do volume anual de emissões de 76,132937 [MteCO2], do nível de ajustamento consecutivo a qualquer redução do número de instalações e de um quinto da quantidade total de licenças atribuída pela [República da] Polónia nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da directiva — não é conforme com as estimativas realizadas nos termos da decisão 280/2004/CE e não é compatível com o potencial, incluindo tecnológico, de redução das emissões das actividades abrangidas pelo regime comunitário; esta fracção é reduzida até ao limite das licenças atribuídas em virtude de projectos que se referem a instalações abrangidas pela directiva, que estavam em curso de realização em 2005, e que permitiram no decurso desse mesmo ano reduzir ou limitar as suas emissões, no limite dos dados comprovados e verificados; além disso, a fracção da quantidade total de licenças, potencialmente igual a 6,2884 [MteCO2] por ano que corresponde às emissões adicionais das instalações de combustão, na medida em que estas emissões não estão justificadas em conformidade com a metodologia geral do [PNA], nem exclusivamente ligadas ao desenvolvimento de actividades novas por estas instalações nem se apoiam em dados comprovados e verificados.

2. O critério [n.º]5 do anexo III da directiva: a atribuição a certas instalações de licenças superiores às necessidades calculadas em virtude do reconhecimento das medidas tomadas numa fase precoce, da utilização da biomassa ou da cogeração.

3. O critério [n.º]6 do anexo III da directiva: as informações relativas ao modo como os novos operadores poderão começar a participar no regime comunitário.

4. O critério [n.º]10 do anexo III da directiva: a intenção da [República da] Polónia de transferir as licenças inicialmente atribuídas às instalações do sector da produção de coque para as centrais eléctricas em caso de venda, por essas instalações, de gás de coque às centrais eléctricas.

5. O critério [n.º]12 do anexo III da directiva: a quantidade máxima de redução de emissões certificadas e de unidades de redução das emissões que os operadores podem utilizar no sistema comunitário, sob a forma de percentagem de licenças atribuídas a cada instalação, fixada em 25%, não é conforme com as obrigações de complementaridade da [República da] Polónia que decorrem do Protocolo de Quioto e com as decisões adoptadas nos termos da CONVENÇÃO ou do Protocolo de Quioto, na medida em que ultrapassa o limite de10%.

Artigo 2.º

Não serão suscitadas objecções ao [PNA] desde que as modificações a seguir indicadas sejam nele introduzidas de modo não discriminatório e sejam notificadas à Comissão o mais rapidamente possível, tendo em conta os prazos necessários à execução dos procedimentos nacionais sem atraso indevido:

1. a quantidade total de licenças à atribuir no âmbito do regime comunitário será diminuída até ao limite da soma: do volume anual de emissões de 76,132937 [MteCO2], do nível de ajustamento resultante de qualquer redução do número de instalações e de um quinto da quantidade total das licenças atribuídas pela [República da] Polónia nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da directiva; as licenças atribuídas as instalações de combustão adicionais são determinadas em conformidade com a metodologia geral indicada no [PNA], com base nos dados de emissões comprovadas e verificadas, que apenas respeitem às suas actividades novas, enquanto a quantidade total é reduzida até ao limite de qualquer diferença entre as licenças atribuídas as instalações já referidas e as 6,2884 [MteCO2], correspondentes à reserva anual para estas instalações; a quantidade total é acrescida das licenças atribuídas em virtude de projectos respeitantes a instalações abrangidas pela directiva, em curso de realização em 2005, e que tenham permitido no decurso deste mesmo ano reduzir ou limitar as suas emissões, na medida em que estas reduções ou limitações se apoiem em dados comprovados e verificados.

2. as licenças atribuídas às instalações não são superiores às necessidades estimadas da utilização da biomassa e da cogeração, em virtude do reconhecimento das medidas tomadas num estádio precoce;

3. serão fornecidas informações sobre o modo como os novos operadores poderão começar a participar no sistema comunitária, em conformidade com os critérios do anexo III da [directiva] e com as disposições do artigo 10.º desta última;

4. a quantidade de licenças atribuídas a uma das instalações referidas no [PNA] que tenha actividade em todo o território nacional não é ajustada em virtude do encerramento de outras instalações presentes nesse território;

5. o limite máximo de redução de emissões certificadas e de unidades de redução das emissões que os operadores podem utilizar no sistema comunitário, sob a forma de percentagem das licenças atribuídas à cada instalação, é reduzido de forma a não ultrapassar o limite de 10%.

Artigo 3.º

1. a quantidade total anual média de licenças que devem ser atribuídas pela [República da Polónia] nos termos [do PNA] às instalações mencionadas neste plano e aos novos operadores — diminuída, por um lado, até ao limite da soma do ajustamento resultante de qualquer redução do número de instalações abrangidas e da quinta parte da quantidade total de licenças atribuídas pela [República da] Polónia nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da directiva e, por outro lado, até ao limite da diferença entre as licenças atribuídas às instalações de combustão suplementares e as 6,2884 milhões de toneladas correspondentes à reserva anual para estas instalações, posteriormente acrescida das licenças atribuídas em virtude de projectos que se referem a instalações abrangidas pela directiva, em curso de realização em 2005, e que tenham permitido no

decurso desse mesmo ano reduzir ou limitar as suas emissões, na medida em que estas reduções ou limitações provenham exclusivamente do alargamento da gama das suas actividades e que se apoiem em dados comprovados e verificados — é igual a 208,515395 [MteCO2] e não pode ser ultrapassada.

2. O [PNA] pode ser modificado sem acordo prévio da Comissão se a modificação se referir a licenças atribuídas a certas instalações, no limite da quantidade total de licenças a atribuir às instalações mencionadas no plano, na sequência da melhoria da qualidade dos dados, ou se consistir em reduzir a percentagem das licenças a atribuir gratuitamente nos limites definidos no artigo 10.º da directiva.

3. Qualquer modificação do [PNA] necessária para corrigir as incompatibilidades indicadas no artigo 1.º desta decisão, mas que se afaste das mencionadas no artigo 2.º, deve ser notificada o mais rapidamente possível, tendo em conta os prazos necessários à execução dos procedimentos nacionais sem atraso indevido, e exige o acordo prévio da Comissão, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva. Qualquer outra modificação do [PNA], com excepção das exigidas no artigo 2.º da presente decisão, é inadmissível.

Artigo 4.º

A República da Polónia é destinatária da presente decisão.»

Tramitação processual e pedidos das partes

16 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 28 de Maio de 2007, a República da Polónia interpôs o presente recurso.

17 Em requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal no mesmo dia, a República da Polónia pediu que o processo seja decidido segundo a tramitação acelerada referida no artigo 76.º A do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. Por decisão de 10 de Julho de 2007, o Tribunal (Quinta Secção) indeferiu este pedido.

18 Tendo sido modificada a composição das secções do Tribunal, o juiz-relator foi colocado na Segunda Secção, à qual, por conseguinte, foi atribuído este processo.

19 Em requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal em 7 de Setembro de 2007, a República da Polónia apresentou um pedido de medidas provisórias, no qual pediu que o presidente do Tribunal se dignasse suspender a execução da decisão impugnada. Por despacho de 9 de Novembro de 2007, o presidente do Tribunal de Primeira Instância indeferiu esse pedido.

20 Em requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 24 de Agosto de 2007, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pediu a sua intervenção no presente processo em apoio da Comissão. Por despacho de 5 de Outubro de 2007, o presidente da Segunda Secção do Tribunal admitiu essa intervenção. O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte apresentou as alegações de intervenção em 19 de Dezembro de 2007. Em requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal em 7 de Março de 2008, a República da Polónia e a Comissão apresentaram as suas observações relativas às alegações de intervenção apresentadas pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

21 Em requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 16 de Outubro de 2007, a República da Lituânia pediu a sua intervenção no presente processo em apoio da República da Polónia. Por despacho de 19 de Novembro de 2007, o presidente da Segunda Secção do Tribunal declarou que este pedido tinha sido apresentado em conformidade com o artigo 115.º do Regulamento de Processo, mas depois de terminado prazo de seis semanas referido no artigo 115.º, n.º 1, do mesmo regulamento. Por conseguinte, o presidente da Segunda Secção do Tribunal admitiu este pedido, mas limitou os direitos da República da Lituânia aos previstos no artigo 116.º, n.º 6, do referido regulamento.

22 Em requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal em 7 e 20 de Fevereiro de 2008, respectivamente, a República Eslovaca e a República da Hungria pediram a sua intervenção em apoio dos pedidos da República da Polónia. Por despacho de 10 de Abril de 2008, o presidente da Segunda Secção do Tribunal declarou que estes pedidos tinham sido apresentados em conformidade com o artigo 115.º do Regulamento de Processo, mas após o termo do prazo de seis semanas referido no artigo 115.º, n.º 1, do mesmo regulamento. Por conseguinte, o presidente da Segunda Secção do Tribunal admitiu os dois pedidos, mas limitou os direitos da República Eslovaca e da República da Hungria aos previstos no artigo 116.º, n.º 6, do referido regulamento.

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

— anular, total ou parcialmente, a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

24 A Comissão, apoiada pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso improcedente;

— condenar a República da Polónia nas despesas.

Questão de direito

25 De um modo geral, tal como resulta do resumo dos fundamentos invocados pela República da Polónia, feito na última parte da petição inicial, intitulada «Conclusões», os referidos fundamentos pretendem demonstrar que a decisão impugnada «foi adoptada pela Comissão, quando esta não tinha competência para isso, violando formalidades essenciais, disposições do Tratado CE e excedendo as suas competências».

26 Mais precisamente, em apoio de seu recurso, a República da Polónia suscita nove fundamentos baseados, em substância, por um lado, na violação das disposições da directiva, a saber, do artigo 9.º, n.os 1 e 3, dos critérios nos 1 a 3 e 12 do anexo III e do artigo 13.º, n.º 2, e, por outro, na violação do direito de tomar conhecimento, no decurso do processo, dos elementos de facto que serviram de base à decisão impugnada e no prejuízo causado à sua segurança energética.

I — *Quanto ao primeiro fundamento, baseado na adopção ilegal da decisão impugnada após o termo do prazo de três meses previsto no artigo 9.º, n.º 3, da directiva*

A — *Argumentos das partes*

27 A República da Polónia sustenta que a Comissão violou o disposto no artigo 9.º, n.º 3, da directiva, uma vez que, após o termo do prazo de três meses de que dispõe, nos termos desse artigo, para recusar o PNA ou qualquer aspecto deste (a seguir «prazo de três meses»), a Comissão já não tinha o direito de adoptar a decisão impugnada. Este prazo começou a correr a partir da data da notificação do PNA, a saber, neste caso, 30 de Junho de 2006. A carta da Comissão de 30 de Agosto de 2006, na qual solicitava um complemento de informações quanto ao PNA, não podia ter suspendido este prazo. Em apoio da sua tese, a República da Polónia invoca o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 23 de Novembro de 2005, Reino Unido/Comissão (T-178/05, Colect., p. II-4807), mais particularmente os seus n.ºs 55 e 73. Conclui daí que, por um lado, a decisão impugnada deve ser anulada e, por outro, se deve considerar que o PNA foi aceite pela Comissão.

28 Mais precisamente, alega que decorre do acórdão Reino Unido/Comissão, referido no n.º 27 *supra*, que, quando a Comissão considera que um PNA está incompleto, só pode recusá-lo e exigir a notificação de um novo PNA antes de terminar o prazo de três meses. Por conseguinte, a Comissão não teve razão quando, no n.º 7 da sua comunicação relativa às orientações adicionais para os planos de atribuição de licenças do regime de comércio de licenças de emissão no período 2008-2012 [COM (2005) 703 final], publicada em 22 de Dezembro de 2005, indicou que o prazo de três meses só pode começar a ser contado a partir do momento em que tenha sido apresentado um PNA completo. Do mesmo modo, na sua carta de 30 de Agosto de 2006, a Comissão repetiu esta sua interpretação errada da forma de aplicação do prazo de três meses, indicando que adoptaria uma decisão num prazo máximo de três meses a contar da recepção das informações completas pedidas.

29 Quanto à carta de 30 de Agosto de 2006, a República da Polónia entende que a mesma não pode constituir uma decisão de indeferimento do PNA. O seu pedido de prorrogação do prazo de resposta a essa carta referia-se ao prazo de dez dias que nele constava e não ao prazo de três meses. Observa que, apesar de não ter dado qualquer

resposta a esta carta antes de 29 de Dezembro de 2006, a Comissão não adoptou nenhuma decisão de recusa. Ora, o prazo de três meses não podia ser interrompido por nenhum acto de qualquer das partes no processo.

30 Finalmente, supondo que a falta das informações adicionais pedidas na carta de 30 de Agosto de 2006 tenha sido suficiente para justificar uma decisão de recusa do PNA, a Comissão estaria então obrigada a adoptar essa decisão antes de 30 de Setembro de 2006 e a pedir à República da Polónia que apresentasse um novo PNA completo.

31 A Comissão, apoiada pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, entende que, embora isso não esteja precisado na directiva, é razoável considerar que o prazo de três meses não pode começar a correr senão a partir da notificação do PNA completo. Em conformidade com o princípio da cooperação leal com os Estados-Membros, deve pedir-lhes que completem um PNA incompleto, nos três meses seguintes à sua notificação. Em qualquer caso, observa que, segundo a prática administrativa constante, se deve considerar como ponto de partida do prazo de três meses a data de registo do PNA notificado no Secretariado-Geral da Comissão, ou seja, neste caso, 6 de Julho de 2006.

B — *Apreciação do Tribunal*

32 Convém observar liminarmente que os elementos seguintes não são objecto de controvérsia entre as partes. Por um lado, a República da Polónia notificou o PNA em 30 de Junho de 2006 e essa notificação foi acompanhada de uma carta do Ministro do Ambiente da Polónia na qual se indicava expressamente que faltavam no PNA um certo número de elementos e que estes seriam comunicados posteriormente à Comissão. Por outro lado, a Comissão recebeu o PNA em 30 de Junho de 2006. Além disso, na carta de 30 de Agosto de 2006, a Comissão informou expressamente a República da Polónia de que, tal como se encontrava, o PNA estava incompleto e era incompatível com alguns critérios do anexo III da directiva, e convidava-a, por conseguinte, a responder a várias questões e pedidos de informação complementares. Finalmente, em 30 de Outubro

de 2006, a República da Polónia pediu formalmente um adiamento do prazo de resposta às questões e aos pedidos de informações adicionais que constavam na carta de 30 de Agosto de 2006.

33 A título principal, deve apreciar-se a justeza dos argumentos apresentados pela República da Polónia, que pretendem demonstrar que, no caso vertente, o prazo de três meses previsto no artigo 9.º, n.º 3, da directiva, por um lado, começou a correr a partir de 30 de Junho de 2006, apesar de o PNA estar incompleto, e, por outro, terminou em 30 de Setembro de 2006.

34 Em primeiro lugar, quanto à questão de saber se o prazo de três meses começou a correr em 30 de Junho de 2006 quando o PNA notificado estava incompleto, há que observar antes de mais que, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 3, da directiva, nos três meses que se seguem à notificação de um PNA por um Estado-Membro, a Comissão pode recusar este PNA ou qualquer aspecto do mesmo em caso de incompatibilidade com os critérios do anexo III ou com as disposições do artigo 10.º da directiva.

35 Em seguida, como o Tribunal já decidiu, não há qualquer razão para supor que, quando é notificado um PNA incompleto, o prazo de três meses de que a Comissão dispõe para recusar um PNA não possa começar a correr. Com efeito, um Estado-Membro não pode, mediante a notificação de um PNA incompleto, adiar indefinidamente uma tomada de decisão por parte da Comissão em aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da directiva (acórdão Reino Unido/Comissão, n.º 27 *supra*, n.º 73).

36 Acresce que resulta da jurisprudência que o poder de controlo e de recusa dos PNA pela Comissão, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da directiva, está muito limitado, tendo limites quer materiais quer temporais. Por um lado, este controlo está limitado ao exame, pela Comissão, da compatibilidade do PNA com os critérios do anexo III e com as disposições do artigo 10.º da directiva e, por outro, deve ser exercido num prazo de três meses a contar da notificação do referido PNA pelo Estado-Membro (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comissão, T-387/04, Colect., p. II-1195, n.º 104; v. também, neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Novembro de 2007, Alemanha/Comissão, T-374/04, Colect., p. II-4431, n.º 116). Acresce que, no que se

refere aos limites temporais, deve observar-se que o artigo 9.º, n.º 3, da directiva, apenas prevê um único prazo de três meses no decurso do qual a Comissão pode pronunciar-se sobre o PNA.

37 À luz das considerações precedentes, o Tribunal considera que a República da Polónia tem razão quando sustenta que o prazo de três meses começou a correr a partir da notificação do PNA pela República da Polónia, ou seja, em 30 de Junho de 2006.

38 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo argumento da Comissão de que, em substância, o prazo de três meses começa a correr, nos termos de uma prática administrativa constante, a partir da data de registo da carta de notificação do PNA no Secretariado-Geral da Comissão, ou seja, neste caso, em 6 de Julho de 2006.

39 Com efeito, há que observar antes de mais que a Comissão não apresenta qualquer elemento de prova em apoio da sua afirmação quanto à existência dessa prática administrativa constante. Além disso, deve notar-se que se declara expressamente no artigo 9.º, n.º 3, da directiva que o ponto de partida do prazo de três meses é a notificação do PNA. Ora, no caso vertente, a Comissão não contesta ter recebido a notificação do PNA em 30 de Junho de 2006.

40 Em segundo lugar, quanto à questão de saber se o prazo de três meses terminou em 30 de Setembro de 2006, devem apreciar-se os efeitos produzidos pela carta da Comissão de 30 de Agosto de 2006, na qual, por um lado, aquela declara o carácter incompleto e incompatível do PNA e, por outro, convida a República da Polónia a responder a um certo número de questões e de pedidos de informações adicionais.

41 Antes de mais, resulta da jurisprudência que o controlo *a priori* efectuado nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva não conduz necessariamente a uma decisão de autorização. Com efeito, a Comissão apenas deve intervir na medida em que considerar necessário suscitar objecções relativamente a certos aspectos do PNA notificado e, no caso de recusa do Estado-Membro de modificar o seu PNA, tomar uma decisão de recusa. Estas objecções e uma decisão de recusa devem ocorrer nos três meses seguintes à notificação do PNA. Com efeito, na falta dessa decisão, o PNA notificado torna-se definitivo e beneficia de uma presunção de legalidade que permite pôr fim à proibição temporária da execução do PNA pelo Estado-Membro (despacho EnBW Energie Baden-Württemberg/Comissão, n.º 37 *supra*, n.º 115). Além disso, tendo em conta o poder fortemente limitado de que a Comissão dispõe para examinar um PNA, como se recordou no n.º 37 *supra*, essas objecções e uma decisão de recusa devem necessariamente assentar na verificação de uma incompatibilidade do PNA notificado com os critérios de avaliação enunciados no anexo III ou com as disposições do artigo 10.º da directiva.

42 Em seguida, na falta de um poder geral de autorização *stricto sensu* da Comissão relativamente ao PNA notificado, a falta de objecções da sua parte no termo do prazo de três meses não pode servir de fundamento a qualquer presunção de autorização do PNA. Por conseguinte, o termo deste prazo tem como única consequência que o PNA se torna definitivo e pode ser posto em prática pelo Estado-Membro (despacho EnBW Energie Baden-Württemberg/Comissão, n.º 37 *supra*, n.º 120).

43 Por conseguinte, o Tribunal considera que a Comissão pode intervir antes do termo do prazo de três meses, não apenas, num primeiro tempo, suscitando objecções ou colocando questões a propósito de certos aspectos do PNA notificado, mas também, num segundo tempo, no caso de recusa do Estado-Membro de modificar o seu PNA, adoptando uma decisão de recusa do PNA notificado. Enquanto a adopção de uma decisão de recusa tem por efeito interromper o decurso do prazo de três meses, quando a Comissão suscita objecções ou coloca questões a propósito de certos aspectos do PNA notificado, o prazo de três meses é suspenso.

44 Ora, no caso vertente, deve reconhecer-se que, na sua carta de 30 de Agosto de 2006, ou seja, dois meses após a notificação do PNA, a Comissão, por um lado, chamou formalmente a atenção da República da Polónia para o carácter não apenas incompleto, mas também incompatível do PNA, no estado em que se encontrava, à luz dos critérios

de apreciação aplicáveis no quadro do seu exame nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, e, por outro, convidou a República da Polónia a responder a diversas questões e pedidos de informações adicionais para de completar o PNA. Quanto a estes últimos pedidos, referia-se em particular à lista nominativa dos operadores de instalações e à quantidade de licenças que a República da Polónia tencionava atribui-lhes, dados que faltavam no PNA. Ora, estes dois tipos de dados, que são exigidos nos termos do critério n.º 10 do anexo III da directiva, tinham um carácter fundamental para permitir à Comissão examinar a compatibilidade do PNA. Na falta desses dados, é forçoso reconhecer que a Comissão não estava em condições de examinar o PNA, em conformidade com as disposições do artigo 9.º, n.º 3, da directiva. Finalmente, o Tribunal reconhece que resulta dos elementos dos autos que, na sequência da carta de 30 de Agosto de 2006, a República da Polónia não se recusou a modificar o seu PNA e a responder às questões colocadas pela Comissão na referida carta.

45 Resulta do que fica exposto que a carta de 30 de Agosto de 2006 continha objecções que tinham assim sido suscitadas pela Comissão num prazo de três meses, na acepção da jurisprudência referida nos n.ºs 41 e 42 *supra*. Por conseguinte, tendo em conta as considerações expostas no n.º 43 *supra*, a República da Polónia não tem razão ao sustentar que, no caso vertente, o prazo de três meses, que foi suspenso pelas objecções e questões que constam na carta de 30 de Agosto de 2006, terminou em 30 de Setembro de 2006.

46 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelo facto de a Comissão não ter adoptado a decisão de recusa de PNA antes do termo do prazo de três meses. Com efeito, como se observou no n.º 43 *supra*, a decisão de recusar um PNA, que é susceptível de ocorrer numa segunda fase, só pode ser adoptada se o Estado-Membro em causa tiver refutado as objecções da Comissão ou recusado modificar o seu PNA. Ora, no caso vertente, verifica-se que o Ministro do Ambiente da Polónia, na carta que acompanhava o PNA, notificado em 30 de Junho de 2006, chamava desde logo a atenção dos serviços da Comissão para o carácter incompleto do PNA e para o facto de que os elementos em falta seriam comunicados posteriormente. Além disso, é também evidente que, posteriormente à carta da Comissão de 30 de Agosto de 2006, a República da Polónia, longe de se recusar a responder às questões e às perguntas da Comissão que constavam na referida carta ou até de modificar o PNA, pediu à Comissão, pelo contrário, por ocasião das discussões entre os seus serviços e os da Comissão, e depois formalmente através da carta de 30 de Outubro de 2006, que adiasse o prazo concedido para que pudesse apresentar respostas às questões e aos pedidos de informações adicionais. Além disso, resulta da carta de 30 de Outubro de 2006 que aquele Estado-Membro insistia no facto de que a Comissão poderia assim proceder a uma avaliação correcta e

verdadeiramente completa do PNA. Nestas condições, foi com razão que a Comissão considerou que não havia que rejeitar o PNA nessa fase, antes de ter recebido a resposta da República da Polónia as questões e aos pedidos de informações adicionais contidos na carta de 30 de Agosto de 2006.

47 Resulta de toda a exposição que precede que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

II — *Quanto ao segundo fundamento, baseado na alegada violação do dever de fundamentação e na violação do artigo 9.º, n.os 1 e 3, da directiva*

A — *Argumentos das partes*

48 A República da Polónia sustenta que a Comissão violou as disposições do artigo 9.º, n.º 1, da directiva, por se ter afastado, sem razão e «sem fundamentação pertinente», da avaliação dos dados inscritos no PNA e ter substituído a análise destes dados pela análise dos seus próprios dados obtidos na sequência da aplicação incoerente do seu próprio método de análise económica.

49 Em primeiro lugar, a República da Polónia sustenta que, na decisão impugnada, a Comissão afastou da sua análise os dados que a República da Polónia tinha fornecido no seu PNA, bem como os que lhe tinha comunicado em resposta às questões colocadas na carta de 30 de Agosto de 2006. Para justificar a rejeição destes dados, a Comissão alegou a sua falta de credibilidade, sem, todavia, fornecer uma razão mais precisa. A este propósito, a República da Polónia afirma que a Comissão apenas indicou, no quinto considerando da decisão impugnada, que «não podia pois excluir-se que as emissões reais tivessem sido sobreavaliadas em razão dos números relativos às emissões dos anos anteriores comunicados pela [República da] Polónia». A Comissão «desacreditou»

desta forma os dados fornecidos pela República da Polónia e todos os esforços de preparação do PNA com base e em conformidade com as suas próprias instruções.

50 Além disso, censura a Comissão por não ter demonstrado que os dados inscritos no PNA não eram apropriados. Ora, particularmente em relação as emissões declaradas pela República da Polónia antes de 2005, as mesmas foram objecto de um relatório no âmbito da CONVENÇÃO e foram verificadas pela Comissão, sem a mínima observação da sua parte.

51 A República da Polónia acrescenta que, à luz do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, a Comissão deve fazer uma apreciação individual dos dados que serviram ao Estado-Membro para preparar o PNA por cada sector económico abrangido pela directiva. A este propósito, recorda que o critério n.º 3 do anexo III da directiva reconhece aos Estados-Membros o direito de basearem os métodos de atribuição de licenças em dados das actividades dos diferentes sectores económicos abrangidos pela directiva.

52 Na réplica, a República da Polónia alega que a posição adoptada pela Comissão, que a levou a não tomar em consideração os dados que constavam no PNA, decorre de uma interpretação errada e injustificada do seu papel no processo de avaliação dos PNA. Segundo ela, a missão da Comissão consistia em provar, mediante argumentação completa, que o método aplicado no PNA violava as disposições da directiva.

53 Ora, ainda na réplica, a República da Polónia insiste no facto de que, para poder afastar o método que fora seguido para elaborar o PNA, a Comissão, respeitando o «papel predominante» de que os Estados-Membros gozam a este propósito, devia provar de forma irrefutável e clara que este método violava as disposições da directiva. Da mesma forma, considera que, quer na decisão impugnada quer na contestação, a Comissão não apresenta prova de que os dados utilizados no PNA não são objectivos e credíveis. Por outro lado, no sexto considerando da decisão impugnada, a própria Comissão reconhece que, no momento da sua adopção, não dispunha de nenhuma outra prova de

que os dados inscritos no PNA fossem errados ou inexactos e constata simplesmente que não podia excluir-se que os dados inscritos no PNA «fizessem amplificar desmesuradamente os níveis reais de emissões de gases».

54 Em segundo lugar, a República da Polónia sustenta que a Comissão não pode, sem qualquer justificação nem consulta com o Estado-Membro em questão, substituir os dados inscritos no PNA deste último, pelos seus próprios dados, obtidos na sequência da aplicação do seu próprio método de análise económica, pela qual substituiu também a análise feita pelo referido Estado-Membro. Para efeitos de avaliação de um PNA, a Comissão apenas tem o direito de examinar os dados fornecidos pelo Estado-Membro. Este método de apreciação dos referidos dados distingue-se tanto da introdução pela Comissão do seu próprio método de análise económica como da substituição nesse modelo dos seus próprios dados, da correcção discricionária destes últimos pela Comissão e, finalmente, da ordem dada à República da Polónia para utilizar os dados assim obtidos.

55 Segundo a República da Polónia, a Comissão não indicou nem nas suas orientações complementares de 2005 (v. n.º 28 *supra*) nem na sua carta de 30 de Agosto de 2006 que entendia utilizar o modelo Primes como modelo de análise económica para efeitos de avaliação do crescimento do produto interno bruto (PIB) e do potencial de redução das emissões. Só no relatório de 27 de Outubro de 2006 relativo ao progresso feito na realização dos objectivos do Protocolo de Quioto [COM (2006) 658 final], publicado depois de a República da Polónia ter notificado o seu PNA, é que a Comissão indicou que, para avaliar a conformidade de um PNA à luz dos critérios n°s 2 e 3 do anexo III da directiva, se basearia no «método do PIB», em oposição ao «método sectorial» utilizado pela República da Polónia no PNA.

56 A título incidental, no que se refere à credibilidade do modelo Primes, a República da Polónia observa que, antes de adoptar a decisão impugnada, a Comissão possuía dados mais precisos e mais actualizados relativamente ao PIB da Polónia. Era o que resultava da nota de rodapé n.º 24 da decisão impugnada, na qual Comissão afirmou que não tinha tomado em consideração os dados das previsões provisórias de 27 de Fevereiro de 2007, publicados pela sua direcção geral «Assuntos económicos e financeiros» de

16 de Fevereiro de 2007, porque apenas estavam disponíveis relativamente a sete Estados-Membros e, por consequência, não constituíam um conjunto de dados suficientemente coerente e equitativo para toda a União.

57 No que respeita a afirmação da Comissão na contestação, de que, em conformidade com o princípio da igualdade de tratamento, o método de avaliação dos PNA deve ser idêntico para todos os Estados, ela é contrária quer às suas próprias orientações relativas a elaboração de um PNA quer à sua prática decisória na matéria quanto a outros Estados-Membros. A República da Polónia observa que utilização dos dados disponíveis mais recentes e mais precisos não constitui uma «discriminação».

58 Acrescenta que, em nenhum momento do procedimento de avaliação do PNA, a Comissão lhe permitiu apresentar observações respeitantes, por um lado, à conclusão de que o seu método de avaliação para elaborar o PNA violava as disposições do direito comunitário, e, por outro, à opção da Comissão de avaliar o nível autorizado das emissões segundo o «método do PIB», em vez do «método sectorial» e, finalmente, ao funcionamento do modelo Primes utilizado pela Comissão. As discussões no seio dos comités ou órgãos representativos quanto aos critérios que devem ser considerados pela Comissão não podem dispensar esta última da sua obrigação de apresentar à República da Polónia as suas conclusões no decurso do procedimento administrativo. Por conseguinte, na falta dessa consulta prévia, a Comissão violou o princípio da cooperação entre as instituições da Comunidade e os Estados-Membros.

59 Na réplica, a República da Polónia alega, em apoio do primeiro fundamento, que a Comissão, nos termos da directiva, tem um papel limitado que consiste exclusivamente em avaliar os PNA que lhe são notificados à luz dos critérios previstos pela directiva. Além disso, observa que, em conformidade com as disposições do artigo 11.º, n.º 2, da directiva, cada Estado-Membro decide da quantidade total de licenças a atribuir e adopta o processo de atribuição de licenças aos operadores interessados. Sustenta que a Comissão, antes de recusar um PNA, ou antes de impor autorizações de emissões de gases com efeito de estufa mais restritas que as previstas no PNA, tem o dever de demonstrar, de forma certa e detalhada, que este último não está em conformidade com

o direito comunitário. Segundo a República da Polónia, o objectivo de avaliação de um PNA pela Comissão não é substituir o Estado-Membro na elaboração do seu PNA.

60 A Comissão alega que o segundo fundamento diz respeito à forma como a Comissão explorou os dados inscritos no PNA na fase da respectiva avaliação.

61 Todavia, na réplica, a República da Polónia suscitou, na parte consagrada ao primeiro fundamento, um fundamento novo baseado na violação do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, na medida em que a Comissão ultrapassou alegadamente as competências de controlo que lhe são conferidas por esta directiva. Ora, a Comissão observa que o primeiro fundamento suscitado na petição inicial apenas se referia ao facto de a decisão impugnada ter sido adoptada depois do termo do prazo de três meses. Por conseguinte, este fundamento deve ser julgado inadmissível, em conformidade com o disposto no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e o artigo 48.º, n.º 2, do regulamento do processo.

62 A título principal, a Comissão declara que, na decisão impugnada, considerou que certos aspectos do PNA não estavam em conformidade com vários critérios do anexo III da directiva. Acrescenta que fixou a quantidade anual de licenças de emissão de gases com efeito de estufa em questão em 208,515395 MteCO2 diminuindo assim de 76,132937 MteCO2 a quantidade anual de licenças de emissão de gases com efeito de estufa proposta pela República da Polónia no PNA.

63 A Comissão recorda que, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, ao avaliar o PNA à luz dos critérios n°s 1 a 3 do anexo III da directiva, teve em conta três indicadores, a saber, por um lado, os dados verificados relativos às emissões efectivas de gases com efeito de estufa em 2005 (no quadro do critério n.º 2), e, por outro lado, as previsões de crescimento do PIB em 2010 e, finalmente, as tendências relativas à intensidade em carbono relativamente aos anos de 2005 a 2010 (estes dois últimos indicadores estão abrangidos pelo critério n.º 3). Por «dados verificados», devem entender-se os dados transmitidos pelas instalações, posteriormente observados, registados e verificados por peritos independentes.

64 A Comissão sustenta que uma apreciação correcta de um PNA com base no artigo 9.º, n.º 3, da directiva deve permitir evitar que se formem excedentes de licenças que possam implicar em seguida o «ruir do mercado» como aconteceu no decurso do período de trocas de 2005 a 2007. Alega que só uma «rarefacção adequada de licenças» pode contribuir para a realização do objectivo da directiva, que é reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em condições economicamente eficazes e eficientes. A este propósito, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte afirma que a Comissão devia tomar em consideração na escolha dos seus dados que a concessão das atribuições reclamadas pela República da Polónia implicaria um excesso de atribuição imediato e, portanto, o excesso da oferta no comércio de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa, o que se repercutiria sobre o preço das referidas licenças.

65 A Comissão, apoiada pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, considera que o artigo 9.º, n.º 3, da directiva não a obriga a utilizar o método de análise adoptado pelo Estado-Membro interessado e os dados inscritos no PNA que examina. É verdade que não contesta o facto de que os Estados-Membros dispõem de um «amplo poder de apreciação» na elaboração do seu PNA depois da avaliação pela Comissão. Todavia, para avaliar um PNA à luz dos critérios do anexo III e do artigo 10.º da directiva, tem de utilizar os dados mais objectivos e mais credíveis bem como, por força do princípio da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros, o mesmo método de análise económica para todos, o que pode por vezes conduzi-la, em relação a alguns deles, a utilizar dados que não estão perfeitamente actualizados. A Comissão acrescenta que esta obrigação de utilizar dados credíveis em matéria de emissões, no âmbito de avaliação dos PNA, e nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, decorre dos artigos 14.º e 15.º desta directiva e da decisão da Comissão 2004/156/CE, de 29 de Janeiro de 2004, que estabelece orientações para a monitorização e a comunicação de informações relativas as emissões de gases com efeito de estufa, nos termos da directiva (JO, L 59, p. 1). Em virtude do amplo poder de apreciação de que beneficia para as avaliações económicas e ecológicas complexas feitas para controlo dos PNA, a Comissão não é obrigada a fornecer explicações detalhadas sobre a utilização dos indicadores económicos e ambientais. Finalmente, sustenta que a apreciação que faz nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva não visa substituir o PNA, mas apenas fixar num limite máximo a quantidade total de licenças a atribuir.

66 Para demonstrar que os Estados-Membros podiam utilizar o seu próprio método de cálculo para determinar a quantidade total de licenças a atribuir, cita como exemplo o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a República da Eslovénia, a República Francesa e o Reino da Dinamarca que não ultrapassaram o «limite fixado» para a quantidade de licenças possível relativamente ao segundo período de comércio, de modo que nem os seus PNA nem as quantidades totais de licenças que neles estavam inscritas foram recusados.

67 Segundo o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a opção política feita pela Comissão no que respeita aos dados, que implica pela sua própria natureza uma decisão económica complexa e que é objecto de fiscalização jurisdicional limitada, não se limita a uma apreciação da qualidade dos dados em questão, mas compreende também uma avaliação da reacção que o mercado possa ter em relação à qualidade destes dados. Além disso, uma proposta de atribuição excessiva, como a que está em causa no caso vertente, poderia evidentemente ter um impacto importante sobre o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade. Por conseguinte, a referida proposta de atribuição devia ser examinada tendo em conta as licenças suplementares pedidas pelos outros Estados-Membros nos respectivos PNA.

68 Segundo a Comissão, apoiada pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, foi por isso que, em primeiro lugar, decidiu considerar os dados relativos às emissões em todos os Estados-Membros ao longo do ano de 2005, tal como foram publicados em 15 de Maio de 2006 no CITL — Community Independent Transaction Log (Registo independente das transacções comunitárias). Acrescenta que, em comunicado de imprensa do mesmo dia, declarou que considerava estes dados como os melhores e os mais exactos e que os tomaria em consideração na avaliação dos PNA relativos ao período de 2008 a 2012. Estes dados também foram tomados em consideração no relatório de 2006 (v. n.º 56 *supra*) e, no que se refere à República da Polónia, foram completados com base na sua resposta à carta de 30 de Agosto de 2006. A Comissão precisa que, contrariamente aos dados das emissões relativos ao ano de 2005, os que foram notificados pela República da Polónia no PNA, que se referiam a anos anteriores a 2005, não tinham sido verificados de modo independente e que não excluía que esses dados «fizessem amplificar desmesuradamente os níveis reais de emissões de gases». O facto de estes dados terem sido objecto de um relatório no âmbito da CONVENÇÃO e terem sido supervisionados a esse respeito pela Comissão não implica automaticamente o seu «reconhecimento» no âmbito do regime de comércio de licenças.

69 Em segundo lugar, a Comissão observa, por um lado, que só utilizou o modelo Primes para fixar o indicador respeitante à intensidade em carbono para o período de 2005 a 2010 e, por outro lado, que se trata de um modelo que integra os dados mais credíveis quanto ao grau de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Este sistema de dados é elaborado e administrado, por conta da Comissão, por peritos independentes da Universidade de Atenas. Estes dados foram recolhidos no decurso do primeiro período relativamente a todos os Estados-Membros, o que garantia, portanto, um nível comparável de coerência e de exactidão. Finalmente, o facto de o exame do PNA se ter revelado impossível no segundo semestre de 2006, uma vez que as informações indispensáveis para este efeito só foram enviadas pela República da Polónia à Comissão em 2007, não pode colocar a República da Polónia numa situação diferente, ou até mais vantajosa do que a dos outros Estados-Membros que tinham notificado um PNA completo, quanto à utilização das previsões do PIB.

B — *Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

70 O Tribunal anota que o segundo fundamento se divide em duas partes. No que se refere à primeira parte, a República da Polónia censura à Comissão o facto de ter ignorado sem razão e «sem fundamentação pertinente», o método de análise económica que tinha escolhido e os dados inscritos no PNA. Tendo em conta os articulados das partes, o Tribunal considera que, nesta parte do segundo fundamento, a República da Polónia censura à Comissão o facto de ter violado o dever de fundamentação estabelecido no artigo 253.º CE. No que se refere à segunda parte, censura-lhe o facto de ter violado as disposições do artigo 9.º, n.ºs 1 e 3, da directiva, por um lado, substituindo o referido método e os referidos dados pelo seu próprio método de avaliação e os seus próprios dados obtidos com base nesta última e, por outro lado, ao impor-lhe, a pretexto do controlo do PNA, um limite máximo para as licenças a atribuir.

1. Quanto à existência de um alegado fundamento novo, suscitado pela República da Polónia na réplica e baseado na alegação de que a Comissão ultrapassou as suas competências de controlo

71 Deve apreciar-se se, como sustenta a Comissão, a censura baseada na violação do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, em virtude de a Comissão ter alegadamente ultrapassado as competências de controlo que lhe são conferidas por este artigo, constitui um fundamento novo que, por conseguinte, deva ser rejeitado.

72 Resulta das disposições conjugadas do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), e do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo que a petição inicial deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido e que é proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

73 No caso vertente, antes de mais, tal como resulta das conclusões que constam da última parte da petição (v., n.º 25 *supra*), a República da Polónia censura à Comissão, de um modo geral, o facto de esta ter adoptado a decisão impugnada quando não tinha competência para o fazer, «em violação das regras materiais, das disposições do tratado CE e excedendo as suas competências». Resulta deste resumo dos fundamentos invocados pela República da Polónia que, logo na petição inicial, esta censurou à Comissão o facto de ter excedido as competências que lhe confere o artigo 9.º, n.º 3, da directiva no âmbito do seu poder de apreciação dos PNA.

74 Além disso, o Tribunal verifica que, no n.º 53 da petição, a República da Polónia invoca como segundo fundamento que, no âmbito da avaliação de um PNA, a Comissão apenas tem o direito de examinar a compatibilidade dos dados apresentados pelo Estado-Membro em questão à luz dos critérios de avaliação enunciados na directiva. Pelo contrário, segundo ela, a Comissão não tem o direito de, ao fazê-lo, introduzir os seus próprios dados em vez dos dados fornecidos pelo Estado-Membro. O Tribunal observa também que a República da Polónia acrescenta, no mesmo ponto da petição inicial, que não se deve confundir a apreciação pela Comissão dos dados fornecidos por um Estado-Membro no seu PNA com a introdução pela Comissão do seu próprio

método de análise económica, a substituição pelos seus próprios dados dos dados inscritos num PNA, a correcção discricionária destes últimos pela Comissão ou ainda com a ordem que a Comissão lhe deu de utilizar os resultados assim obtidos.

75 Em seguida, o Tribunal observa que, no n.º 54 da petição inicial, a República da Polónia alega que cada Estado-Membro, à luz do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, tem o direito de esperar que a Comissão efectue uma apreciação individual dos dados que lhe serviram para elaborar o seu PNA. Da mesma forma, no n.º 56 da petição, a República da Polónia censura à Comissão o facto de não ter demonstrado que os dados inscritos no PNA eram inadequados.

76 Entretanto, há que observar que os argumentos expostos pela República da Polónia no n.º 8 da réplica, a propósito do primeiro fundamento, são substancialmente idênticos aos que desenvolveu nessa fase escrita do processo, mas a propósito do segundo fundamento (v. n.º 53 *supra*). Com efeito, nos dois casos, alega em substância que, para adoptar uma decisão como a decisão impugnada, e em particular para afastar o método de avaliação escolhido pelo Estado-Membro interessado, a Comissão, respeitando o «papel predominante» dos Estados-Membros na elaboração dos PNA, deve provar de forma irrefutável e clara que o referido método viola as disposições da directiva. Ora, é forçoso reconhecer que a Comissão não suscitou a questão da inadmissibilidade desta argumentação exposta na réplica em apoio do segundo fundamento. Finalmente, resulta dos argumentos apresentados no n.º 52 *supra*, que foram desenvolvidos também na réplica em apoio do segundo fundamento, que a República da Polónia sustenta expressamente que a posição adoptada pela Comissão, que a levou a não tomar em consideração os dados que figuravam no PNA, decorre da interpretação errada e injustificada que fez do seu papel no processo de avaliação dos PNA.

77 Em todo o caso, o Tribunal observa que, na contestação, a própria Comissão, por um lado, verificou que o segundo fundamento se referia à forma como havia explorado os dados inscritos num PNA na fase de avaliação do mesmo e, por outro lado, respondeu claramente a este fundamento no sentido de que o mesmo se referia às condições de exercício do seu poder de controlo do PNA, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da directiva.

78 Resulta das conclusões precedentes que a República da Polónia, logo na petição inicial, não só censurou à Comissão o facto de não ter respeitado as condições de exercício da sua competência de avaliação dos PNA que lhe conferem as disposições do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, mas, além disso, alega, em substância, que a Comissão ultrapassou o âmbito da referida competência, substituindo os dados considerados no PNA pelo seu método de análise económica e pelos seus próprios dados, corrigindo de forma discricionária os referidos dados e obrigando-a a utilizar os resultados que havia obtido dessa forma.

79 Por conseguinte, contrariamente ao que alega a Comissão, a alegação da violação do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, pelo facto de a Comissão ter ultrapassado as competências de controlo que lhe são conferidas por este artigo, não constitui um fundamento novo. É portanto admissível.

2. Quanto à justeza do segundo fundamento

a) Observações liminares

80 Num primeiro tempo, há que recordar os objectivos prosseguidos pela directiva, a repartição de competências entre a Comissão e os Estados-Membros nos termos das suas disposições e, finalmente, a extensão da fiscalização jurisdicional exercida pelo órgão jurisdicional comunitário sobre uma decisão como a decisão impugnada.

Quanto aos objectivos da directiva

81 Quanto aos objectivos prosseguidos pela directiva, o Tribunal já decidiu que o objectivo principal expressamente mencionado na Directiva 2003/87 é o de reduzir, de modo substancial, as emissões de gases com efeito de estufa para que possam ser cumpridos os compromissos assumidos pela Comunidade e pelos Estados-Membros no âmbito do Protocolo de Quioto. Este objectivo deve ser levado a cabo com observância de uma série de «sub-objectivos» e através do recurso a determinados instrumentos. O instrumento principal para este efeito é constituído pelo regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (artigo 1.º e segundo considerando da Directiva 2003/87), cujo funcionamento é determinado por certos «sub-objectivos», concretamente, a manutenção de condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes, a preservação do desenvolvimento económico e do emprego, bem como a integridade do mercado interno e das condições de concorrência (artigo 1.º e quinto e sétimo considerandos da directiva). (acórdão Alemanha/Comissão, n.º 36 *supra*, n.º 124).

Quanto à repartição das competências entre a Comissão e os Estados-Membros

82 No que diz respeito à repartição de funções e de competências entre a Comissão e os Estados-Membros quando está em causa a transposição de uma directiva no domínio do ambiente, há que recordar o teor do artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE, segundo o qual «[a] directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios». Daqui decorre que, quando a directiva em causa não define a forma e os meios para alcançar um resultado determinado, a liberdade de acção do Estado-Membro quanto à escolha das formas e dos meios adequados para a obtenção do referido resultado é, em princípio, plena. No entanto, os Estados-Membros têm a obrigação, no âmbito da liberdade que lhes é reconhecida pelo terceiro parágrafo do artigo 249.º CE, de escolher as formas e os meios mais adequados para assegurar o efeito útil das directivas. Daí decorre igualmente que, não existindo uma norma comunitária que defina de modo claro e preciso a forma e os meios que devem ser utilizados pelo Estado-Membro, incumbe à Comissão, no âmbito do exercício do seu poder de controlo, por força, nomeadamente, dos artigos 211.º CE e 226.º CE, fazer prova bastante de que os instrumentos utilizados pelo Estado-Membro para esse efeito são contrários ao direito comunitário. (acórdão Alemanha/Comissão, n.º 36 *supra*, n.º 78, e jurisprudência referida).

83 Há que acrescentar que só através da aplicação destes princípios é que pode ser garantida a observância do princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º, segundo parágrafo, CE, princípio que se impõe às instituições comunitárias no exercício das suas funções regulamentares e que se pressupõe ter sido respeitado relativamente à adopção da directiva (trigésimo considerando da directiva). Nos termos deste princípio, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a Comunidade intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção projectada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser mais bem alcançados ao nível comunitário. Assim, num domínio como o do ambiente, regulado pelos artigos 174.º CE a 176.º CE, em que as competências da Comunidade e dos Estados-Membros são partilhadas, o ónus da prova cabe à Comunidade, ou seja, no caso em apreço, é à Comissão que incumbe demonstrar em que medida as competências do Estado-Membro e, portanto, a sua margem de manobra estão limitadas pelos requisitos enunciados no n.º 82 *supra* (v., neste sentido, acórdão Alemanha/Comissão, n.º 36 *supra*, n.º 79).

84 No que respeita à directiva, há que observar que, para efeitos da aplicação do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, ela determina de forma clara e explícita, no artigo 9.º, n.ºs 1 e 3, e no artigo 11.º, n.º 2, a repartição das competências entre os Estados-Membros e a Comissão para a elaboração, o controlo e a aplicação dos PNA. Por conseguinte, tendo em conta a relação estreita que têm entre si no que se refere a repartição das competências, há que entender estes artigos conjuntamente, quer quando se trata da sua interpretação quer quando se trata da apreciação de qualquer fundamento baseado na sua violação.

— Quanto às competências dos Estados-Membros

85 Quanto às competências dos Estados-Membros, decorre de forma inequívoca do artigo 9.º, n.º 1, e do artigo 11.º, n.º 2, da directiva que os Estados-Membros têm competência exclusiva, num primeiro tempo, para elaborar um PNA que precise a quantidade total de licenças que se propõem atribuir para o período em questão e a forma como se propõem atribui-las e, num segundo tempo, para decidir a quantidade total de licenças que atribuirão para cada período de cinco anos e lançar o processo de atribuição individual destas licenças.

86 È verdade que, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, segunda frase, da directiva, o exercício destas competências exclusivas dos Estados-Membros deve basear-se em critérios objectivos e transparentes como os enunciados no anexo III da directiva. Do mesmo modo, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, terceira frase, da directiva, quando a Comissão decide recusar na totalidade ou em parte um PNA, o Estado-Membro só toma uma decisão nos termos do artigo 11.º, n.º 2, da directiva se as modificações que propõe tiverem sido aceites pela Comissão.

87 Todavia, deve observar-se que a directiva não impõe de forma clara e precisa o modo e os meios para atingir o resultado que determina. Além disso, como foi observado no n.º 85 *supra*, os Estados-Membros têm competência exclusiva para elaborar os seus PNA e para decidir da quantidade total de licenças à atribuir. Por conseguinte, deve considerar-se que têm um papel fundamental na aplicação do regime de comércio de gases com efeito de estufa.

88 Nestas condições, tal como o Tribunal já decidiu, dispõem, portanto, de uma certa margem de manobra para a transposição da directiva (v., neste sentido, acórdão Alemanha/Comissão, n.º 36 *supra*, n.º 80) e, por conseguinte, para escolherem as medidas que considerem mais adaptadas para atingir, no contexto especifico do mercado energético nacional, o objectivo fixado pela referida directiva.

— Quanto às competências da Comissão

89 No que se refere às competências da Comissão, resulta de forma inequívoca das disposições do artigo 9.º, n.º 3, da directiva que o seu poder de controlo e de recusa dos PNA, tal como se recordou no n.º 36 *supra*, é muito limitado. Com efeito, no que se refere aos limites substanciais deste poder, a Comissão apenas tem competência para verificar a conformidade das medidas tomadas pelo Estado-Membro com os critérios enunciados no anexo III e com as disposições do artigo 10.º da directiva. Além disso, em conformidade com as disposições do artigo 9.º, n.º 3, última frase, da directiva, a Comissão, quando decide recusar um PNA, tem o dever de fundamentar a sua decisão. Todavia, resulta da jurisprudência que, quando o exercício deste poder muito limitado

de controlo dos PNA implica avaliações económicas e ecológicas complexas feitas à luz do objectivo geral de redução das emissões de gases com efeito de estufa através de um regime de comércio de licenças economicamente eficaz e eficiente (artigo 1.º e quinto considerando da directiva), a própria Comissão tem então uma margem de apreciação (v., neste sentido, acórdão Alemanha/Comissão, n.º 36 *supra*, n.º 80).

90 Além disso, para permitir aos Estados-Membros tomar uma decisão, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, da directiva, quanto à quantidade total de licenças a atribuir, no respeito da sua obrigação, prevista no artigo 9.º, n.º 3, segunda frase, da directiva, segundo a qual a referida decisão só pode ser tomada se as modificações propostas tiverem sido aceites pela Comissão, deve considerar-se que a Comissão tem o direito, quando avalia um PNA, de emitir criticas especificas quanto às incompatibilidades verificadas e, se necessário, formular propostas ou recomendações, de modo que o Estado-Membro esteja em condições de modificar o seu PNA de forma a torná-lo compatível, segundo a Comissão, com os critérios de controlo previstos pela directiva.

Quanto a extensão do controlo jurisdicional

91 Consequentemente, no âmbito do controlo da legalidade nesta matéria, o juiz comunitário exerce uma fiscalização completa quanto à correcta aplicação pela Comissão das normas jurídicas pertinentes, cujo alcance deve ser determinado de acordo com os métodos de interpretação reconhecidos pela jurisprudência. Em contrapartida, o Tribunal não pode substituir-se à Comissão quando esta tem de efectuar, nesse contexto, apreciações económicas e ecológicas complexas. Neste caso, o Tribunal deve limitar-se a verificar se a medida em causa não está viciada de erro manifesto ou de desvio de poder, se a Comissão não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação e se as garantias processuais, que assumem uma importância ainda mais fundamental nesse contexto, foram plenamente respeitadas (v. acórdão Alemanha/Comissão, n.º 36 *supra*, n.º 81, e jurisprudência referida).

92 É, pois, à luz de todos os princípios acima recordados que se deve examinar a justeza do segundo fundamento suscitado pela República da Polónia que visa, em substância, que o Tribunal aprecie se, ao adoptar a decisão impugnada, a Comissão violou as disposições do artigo 9.º, n.os 1 e 3, da directiva, por eventualmente ter invadido a competência de elaboração e de aplicação dos PNA dos Estados-Membros, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, e com o artigo 11.º, n.º 2, da directiva e, por conseguinte, se excedeu a competência de controlo dos PNA que lhe confere o artigo 9.º, n.º 3, da directiva.

b) Quanto a decisão impugnada

93 Convém observar liminarmente que, no artigo 1.º, n.º 1, da decisão impugnada, a Comissão declara em particular que uma parte da quantidade total de licenças que a República da Polónia se propõe atribuir no PNA, a saber 76,132937 MteCO2 por ano, é incompatível com os critérios nos 1 a 3 do anexo III da directiva. Ao mesmo tempo, no artigo 2.º, n.º 1, da decisão impugnada, a Comissão precisa que serão levantadas objecções ao PNA, desde que um certo número de modificações lhe sejam introduzidas, em particular, desde que a quantidade total de licenças a atribuir para efeitos do regime comunitário seja reduzida em 76,132937 MteCO2 por ano. Finalmente, no artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada, indica que a quantidade total anual média de licenças que devem ser atribuídas pela República da Polónia, nos termos do PNA, às instalações neles mencionadas e aos novos operadores é igual a 208,513395 MteCO2 e não deve ser ultrapassada.

94 O Tribunal observa que as disposições da decisão impugnada referidas no n.º 93 *supra* assentam na conclusão a que chegou a Comissão no considerando 13, último parágrafo, da decisão impugnada, nos termos da qual a Comissão reconhece, em particular, que o excesso anual médio das licenças da República da Polónia para o período 2008-2012, que se eleva à 76,132937 MteCO2 no termo da primeira etapa de calculo, é incompatível com os critérios nos 1 a 3 do anexo III da directiva.

95 Com efeito, o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 2.º, n.º 1, da decisão impugnada referem-se expressamente ao referido excesso anual. Da mesma forma, tal como se afirmou no n.º 62 *supra*, resulta dos articulados da Comissão que o limite máximo da quantidade anual de licenças de emissão de gases com efeito de estufa em causa fixado no artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada, no limite de 208,515395 MteCO2, foi obtido diminuindo da quantidade anual de licenças de emissão de gases com efeito de estufa proposto pela República da Polónia no PNA, a saber 284,648332 MteCO2, o mesmo montante de 76,132937 MteCO2.

96 Finalmente, no âmbito dos considerandos 4 a 13 da decisão impugnada a Comissão verificou a compatibilidade do PNA com os critérios n°s 1 a 3 do anexo III da directiva. Deve, portanto, apreciar-se a justeza do segundo fundamento à luz dos fundamentos expostos nos considerandos 4 a 13 da decisão impugnada.

97 Devem examinar-se sucessivamente as duas partes do segundo fundamento, começando pelo exame da segunda parte, que se refere à violação do artigo 9.º, n.ºs 1 e 3, da directiva.

98 À luz da jurisprudência referida no n.º 92 *supra*, na medida em que, para se pronunciar sobre a justeza do segundo fundamento, o Tribunal deve, em primeiro lugar, averiguar se, na decisão impugnada, a Comissão aplicou correctamente as regras de direito pertinentes quanto à repartição das competências entre os Estados-Membros e ela própria, a fiscalização exercida pelo Tribunal relativamente a esta questão de direito deve ser completo. Só num segundo tempo, se tiver ficado assente que a Comissão aplicou correctamente as referidas regras, é que se deve examinar se o controlo que a Comissão efectuou da compatibilidade do PNA com os critérios enunciados na directiva e, em particular, a sua escolha do método de análise económica e ecológica do PNA, estão viciados por erro manifesto de apreciação.

Quanto à justeza da segunda parte do segundo fundamento

99 Quanto à segunda parte do segundo fundamento, a República da Polónia censura à Comissão o facto de ter violado as disposições do artigo 9.º, n.ºs 1 e 3, por um lado, ao substituir o método de análise que havia considerado e os dados inscritos no PNA pelo seu próprio método de avaliação e pelos dados que obteve com base neste último e, por outro lado, ao impor-lhe, a pretexto do controlo do PNA, um limite máximo a não ultrapassar para a quantidade total de licenças a atribuir.

100 Em primeiro lugar, a República da Polónia sustenta que a Comissão não tinha competência, à luz das disposições do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, para substituir o método de avaliação que ela própria tinha utilizado e os dados que inscrevera no PNA pelo seu próprio método de avaliação e os seus próprios dados. A este propósito, o Tribunal observa que todos os argumentos expostos na contestação pela Comissão a este propósito tendem a confirmar que ignorou a extensão das suas competências, tal como são definidas na directiva.

101 Antes de mais, a Comissão não pode afirmar, como resulta dos seus articulados, que a directiva não a obriga a utilizar os dados inscritos no PNA que examina e que, para o avaliar, deve utilizar o mesmo método para todos os Estados-Membros. Com efeito, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da directiva, o seu poder de controlo dos PNA incide necessariamente sobre os dados inscritos no PNA em causa, na medida em que, tal como se observou nos n.ºs 82 a 90 *supra*, a Comissão deve apreciar a respectiva compatibilidade com os critérios do anexo III e as disposições do artigo 10.º da directiva. Incumbe-lhe, portanto, necessariamente controlar a escolha dos dados pelo Estado-Membro interessado para efeitos de elaboração do seu PNA.

102 É verdade que, no âmbito do seu poder de controlo dos PNA, não se pode censurar à Comissão o facto de ter elaborado o seu próprio método de avaliação dos PNA fundado em dados que considera mais apropriados e em servir-se deles como um meio de comparação para avaliação dos dados inscritos nos PNA dos Estados-Membros, cuja compatibilidade com os critérios do anexo III e com as disposições do artigo 10.º da

directiva ela deve apreciar. A este propósito, na medida em que a elaboração e utilização desse modelo necessitam de apreciações económicas e ecológicas complexas, a Comissão dispõe, como se referiu no n.º 89 *supra*, de uma margem de apreciação, de modo que a utilização desse modelo de avaliação só pode ser contestada no caso de levar a um erro manifesto de apreciação.

103 Pelo contrário, quando a Comissão decide adoptar uma decisão com fundamento no artigo 9.º, n.º 3, da directiva, não pode pretender, como alega nos seus articulados e resulta da decisão impugnada, afastar os dados inscritos no PNA em questão para os substituir desde logo pelos dados obtidos a partir do seu próprio método de avaliação. Contrariamente ao que a Comissão sustenta, apoiada neste ponto pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, não lhe compete, nos termos do princípio da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros, escolher e aplicar o mesmo método de avaliação para os PNA de todos os Estados-Membros.

104 Com efeito, a este propósito, há que observar antes de mais que a aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros não pode ter por efeito modificar a repartição das competências entre os Estados-Membros e a Comissão, tal como é prevista pela directiva, em conformidade com o princípio da subsidiariedade que se pressupõe ter sido respeitado na adopção desta (considerando 30 da referida directiva). Ora, como se observou nos n.ºs 82 a 90 *supra*, os Estados-Membros têm competência exclusiva para elaborar um PNA e para tomar uma decisão final sobre a quantidade total de licenças a atribuir.

105 Além disso, como se observou no n.º 82 *supra*, o recurso a formas e meios diferentes pelos Estados-Membros para atingir um objectivo prosseguido por uma directiva é inerente a própria natureza desse acto. Por conseguinte, não impondo a directiva de maneira clara e precisa a forma e os meios que devem ser usados para efeitos da sua transposição, é forçoso concluir que, ao sustentar que, nos termos do princípio da igualdade de tratamento, lhe competia escolher e aplicar o mesmo método de avaliação de PNA para todos os Estados-Membros, a fim de atingir um objectivo prosseguido pela directiva, a Comissão exorbitou da margem de manobra que lhe confere a directiva.

106 Permitir à Comissão escolher o mesmo método de avaliação dos PNA para todos os Estados-Membros equivaleria a reconhecer não apenas um verdadeiro poder de uniformização no quadro da aplicação do regime de comércio de licenças, mas também um papel central na elaboração dos PNA. Ora, nem esse poder de uniformização nem esse papel central lhe foram conferidos pelo legislador na directiva, no âmbito do seu poder de controlo dos PNA.

107 No caso vertente, não se contesta que, com fundamento no princípio da igualdade de tratamento, a Comissão, na decisão impugnada, avaliou o PNA à luz dos seus próprios dados obtidos com fundamento no seu próprio método de avaliação.

108 Ao proceder assim, a Comissão não se limitou, antes da adopção da decisão impugnada, como tinha o direito de fazer, a comparar os dados inscritos no PNA com os dados que tinha obtido a partir do seu próprio método de avaliação, para apreciar a compatibilidade dos primeiros com os critérios enunciados na directiva. Pelo contrário, deve reconhecer-se que o método de controlo dos PNA que a Comissão escolheu, equivale, na prática, a permitir à Comissão elaborar ela própria, de forma totalmente autónoma, o seu PNA de referência e apreciar a compatibilidade dos PNA notificados não à luz dos critérios enunciados na directiva, mas, em primeiro lugar, à luz dos dados e resultados obtidos a partir do seu próprio método.

109 Aliás, o Tribunal observa que, tal como foi sublinhado no n.º 66 *supra*, a Comissão indicou nos seus articulados que outros Estados-Membros puderam utilizar o seu próprio método de cálculo para determinar a quantidade total de licenças a atribuir, na medida em que «não tinham ultrapassado o limite fixado para a quantidade de licenças possível para o segundo período de comércio», de modo que nem os seus PNA nem a quantidade global de licenças que neles propunham tinham sido recusados. Resulta dessa argumentação que, de forma geral, a Comissão considerou que o seu controlo dos PNA devia necessariamente começar por uma confrontação da quantidade de licenças inscritas no PNA com a quantidade considerada «possível» à luz dos resultados obtidos a partir do seu próprio método de avaliação.

110 Daí resulta que a Comissão se limitou finalmente a substituir os dados inscritos no PNA pelos seus próprios dados, sem controlar de modo algum a compatibilidade daqueles com os critérios enunciados na directiva.

111 Entretanto, ainda no que respeita ao princípio da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros que a Comissão invoca, o Tribunal constata que, no terceiro considerando da decisão impugnada, a Comissão indicou que o PNA tinha sido avaliado em particular à luz da comunicação da Comissão de 7 de Janeiro de 2004, que estabelece orientações destinadas aos Estados-Membros com vista à aplicação dos critérios enumerados no anexo III da [directiva] e descreve as circunstâncias em que se considera provada a existência de um caso de força maior [COM (2003) 830 final].

112 Ora, o Tribunal observa que, no n.º 10 da referida comunicação, a Comissão indicou expressamente, no que se refere aos novos Estados-Membros, não abrangidos pela decisão 2002/358, entre os quais figura a República da Polónia, que os seus objectivos, ao abrigo do Protocolo de Quioto, constituíam o ponto de referência para o critério n.º 1 do anexo III da directiva, critério que faz a ligação entre a quantidade total de licenças e o objectivo fixado ao Estado-Membro em aplicação ou da decisão 2002/358, ou do próprio Protocolo de Quioto. Por conseguinte, deve concluir-se que a Comissão reconhece, nas suas próprias orientações, que os novos Estados-Membros, dos quais faz parte a República da Polónia, beneficiam de um tratamento diferente em relação aos outros Estados-Membros no que respeita à elaboração do seu PNA.

113 No que respeita ao argumento da Comissão, apoiada pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, de que, por força do princípio da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros, podia não ter em conta certos dados actualizados do PNA, deve observar-se que a directiva visa criar um mercado europeu de licenças de emissão de gases com efeito de estufa que seja eficiente e afecte o menos possível o desenvolvimento económico e o emprego (artigo 1.º e quinto considerando da Directiva 2003/87). Assim, embora a Directiva 2003/87 tenha por objectivo reduzir os gases com efeito de estufa em conformidade com os compromissos assumidos pela Comunidade e os Estados-Membros no quadro do Protocolo de Quioto, este objectivo deve ser realizado, na medida do possível, no respeito das exigências da economia europeia. Daí resulta que os PNA elaborados no quadro da Directiva 2003/87 devem tomar em conta os dados e informações exactos relativos às emissões previstas para as instalações e os sectores abrangidos pela directiva. Se um

PNA assenta em informações ou apreciações erradas quanto ao nível das emissões de certos sectores ou de certas instalações, deve ser possível ao Estado-Membro em causa propor alterações ao PNA, inclusive aumentos das quantidades totais das licenças a atribuir, para resolver estes problemas antes de que possam produzir repercussões no mercado. (acórdão Reino Unido/Comissão, n.º 27 *supra*, n.º 60).

114 Do mesmo modo, resulta da jurisprudência que nada nos termos da directiva ou na natureza ou objectivos do regime que estabelece exclui a possibilidade de um Estado-Membro, na sequência da decisão da Comissão adoptada nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, poder modificar os dados inscritos no seu PNA para, por exemplo, ter em conta informações novas recolhidas, em particular, na segunda consulta do público prevista no artigo 11.º da directiva (acórdão Reino Unido/Comissão, n.º 27 *supra*, n.º 58).

115 Além disso, tal como foi reconhecido pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão Alemanha/Comissão, n.º 38 *supra*, os Estados-Membros dispõem mesmo do direito de proceder a ajustamentos *ex post*, depois de terem adoptado a decisão de atribuição individual em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, da directiva.

116 Finalmente, deve recordar-se que a consulta do público, tal como está prevista no artigo 11.º, n.º 2, da directiva antes da adopção de uma decisão definitiva com fundamento nessa mesma disposição, ficaria sem objecto e as observações do público seriam puramente teóricas se as modificações do PNA que pudessem ser propostas depois de uma decisão da Comissão tomada nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva estivessem limitadas às que a Comissão tinha em vista (v., por analogia, acórdão Reino Unido/Comissão, n.º 27 *supra*, n.º 57).

117 À luz da jurisprudência acima referida, deve observar-se que os Estados-Membros, podem, por isso, sem necessariamente estarem vinculados pelas recomendações formuladas pela Comissão numa decisão tomada nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da

directiva, não apenas corrigir e actualizar o seu PNA posteriormente a essa decisão, mas também proceder à sua adaptação posteriormente à adopção da sua decisão de atribuição individual.

118 Por conseguinte, quer à luz da redacção da directiva quer à luz da economia geral e dos objectivos do regime que ela institui e da jurisprudência que se lhe refere, a Comissão deve cuidar em permanência que os PNA tenham em conta os dados e as informações mais exactos e portanto o mais actualizados possível para prejudicar o menos possível o desenvolvimento económico e o emprego, mantendo ao mesmo tempo um sistema eficiente de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

119 Resulta das considerações precedentes que o argumento da Comissão de que, nos termos do princípio da igualdade de tratamento entre os Estados-Membros, poderia não tomar em conta certos dados actualizados do PNA, deve ser julgado improcedente.

120 Face a todas as observações anteriores, e sem necessidade de se pronunciar sob a justeza da escolha pela Comissão do modelo Primes como modelo de avaliação do PNA, deve concluir-se que a República da Polónia tem razão ao sustentar que a Comissão não tinha competência para substituir os dados inscritos no PNA pelos seus próprios dados, obtidos com base num mesmo método de avaliação aplicado a todos os Estados-Membros.

121 Em segundo lugar, a República da Polónia sustenta, em substância, que a Comissão a violou as disposições do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, na medida em que, à luz das disposições do artigo 11.º, n.º 2, da mesma directiva, não tinha o direito de lhe impor, após o controlo do PNA, um limite máximo para a quantidade total de licenças a atribuir.

122 Tal como resulta dos argumentos apresentados no n.º 65 *supra*, a Comissão alega que a apreciação que faz nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva não visa substituir o PNA, mas apenas fixar um limite máximo para a quantidade total de licenças a atribuir.

123 A este propósito, deve considerar-se que, ao fixar na decisão impugnada esse limite máximo de licenças acima do qual o PNA é considerado incompatível com a directiva, a Comissão excedeu os limites do poder de controlo que lhe compete exercer em conformidade com as disposições do artigo 9.º, n.º 3 da directiva.

124 É certo que, como já se recordou acima, a Comissão tem competência exclusiva, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, para controlar, ou até para recusar, à luz dos critérios enunciados na directiva, os PNA elaborados pelos Estados-Membros.

125 Pelo contrário, face aos princípios referidos nos n.os 83 a 91 *supra*, a Comissão não pode sustentar, como ela própria afirma nos seus articulados, que, usando desta competência, pode fixar um nível máximo para a quantidade total de licenças a atribuir.

126 Bem pelo contrário, como resulta expressamente da jurisprudência, nos termos do artigo 11.º, n.os 2 e 3, da directiva, incumbe a cada Estado-Membro, e não à Comissão, determinar, com base no seu PNA elaborado nos termos do artigo 9.º e em conformidade com o artigo 10.º da referida directiva, a quantidade total de licenças a atribuir no período em causa, dar início ao processo de atribuição destas licenças ao operador de cada instalação e decidir sobre a atribuição das referidas licenças (despacho do Tribunal de Justiça de 8 de Abril de 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-503/07 P, Colect., p. I-2217, n.º 75).

127 No caso vertente, ao impor no dispositivo da decisão impugnada um limite máximo de licenças acima do qual o PNA seria considerado incompatível com os critérios de avaliação enunciados na directiva, a Comissão, na prática, substituiu-se à República da Polónia na fixação da quantidade total de licenças a determinar em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, da directiva. Com efeito, resulta da referido dispositivo que a República da Polónia é obrigada a modificar o PNA de forma que a quantidade total de licenças seja em todo o caso inferior ou igual a este limite, sob pena de ficar impossibilitada de adoptar uma decisão em conformidade com esse artigo 11.º, n.º 2, da directiva.

128 Por conseguinte, essa decisão tem por consequência não apenas privar de efeitos as disposições do artigo 11.º, n.º 2, da directiva, mas também, em todo o caso, invadir a competência exclusiva que esse artigo confere aos Estados-Membros para decidirem a quantidade total de licenças que atribuirão relativamente a cada período de cinco anos a contar de 1 de Janeiro de 2008.

129 Finalmente, deve rejeitar-se o argumento da Comissão, apoiada pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, segundo o qual a anulação da decisão impugnada, pelo facto de a Comissão não poder fixar o limite máximo da quantidade total de licenças a atribuir diminuindo o montante proposto pela República da Polónia no PNA do excesso de licenças que ela determinou, poderia implicar o ruir do mercado de comércio de licenças de emissões de gases com efeito de estufa. Com efeito, basta observar que, mesmo supondo que essa tese fosse fundada, não poderia justificar, numa comunidade de direito como a Comunidade, a manutenção em vigor da decisão impugnada quando que esse acto foi adoptado violando a repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comissão, tal como está definida na directiva.

130 Do mesmo modo, convém também afastar o argumento suscitado pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, segundo o qual compete à Comissão escolher os dados, quanto mais não seja em razão das suas opções políticas. Pelo contrário, o Tribunal considera que compete aos Estados-Membros escolher as medidas que, na sua opinião, são as mais adaptadas para atingir, no contexto específico do mercado

energético nacional, o objectivo fixado pela directiva. A análise da Comissão, sustentada pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, que consiste em considerar que só os dados que ela considerou podem ser utilizados para efeitos de elaboração de um PNA, priva manifestamente os Estados-Membros da sua margem de apreciação, tal como foi exposta no n.º 88 *supra*.

131 Resulta das considerações que precedem que, ao fixar um limite máximo para a quantidade total de licenças a atribuir no dispositivo da decisão impugnada, a Comissão excedeu as competências que lhe foram conferidas nos termos das disposições do artigo 9.º, n.º 3, da directiva.

132 Resulta das conclusões referidas nos n.os 121 e 132 *supra* que a República da Polónia tem razão quando, no quadro da segunda parte do segundo fundamento, censura à Comissão a violação das disposições do artigo 9.º, n.os 1 e 3, da directiva, pelo facto de, por um lado, ao substituir os dados inscritos no PNA pelos seus próprios dados, obtidos a partir do seu próprio método de avaliação dos PNA dos Estados-Membros e, por outro, ao fixar o limite máximo para a quantidade total de licenças a atribuir pela República da Polónia no decurso do período de 2008 a 2012, a Comissão excedeu as competências que lhe são conferidas nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 3, da directiva.

133 Por consequência, sem que haja necessidade de apreciar as outras alegações apresentadas pela República da Polónia em apoio da segunda parte do segundo fundamento, deve declarar-se esta parte procedente.

134 Nestas condições, só por preocupações de exaustão é que se deve examinar a justeza dos argumentos expostos em apoio da primeira parte do segundo fundamento.

Quanto à primeira parte do segundo fundamento, respeitante a uma violação da obrigação de fundamentação

135 No que se refere à primeira parte do segundo fundamento, a República da Polónia sustenta que a Comissão ignorou, sem fundamentação, o método de análise económica escolhido para elaborar o PNA bem como os dados obtidos com base nesse método e inscritos no PNA.

136 Há que observar liminarmente que a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve evidenciar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da autoridade comunitária autora do acto impugnado, de forma a permitir aos interessados conhecerem as justificações da medida tomada a fim de defenderem os seus direitos e ao juiz comunitário exercer a sua fiscalização (acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/ /Comissão, C-156/98, Colect., p. I-6857, n.º 96, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Março de 2002, Joynseu/Comissão, T-231/99, Colect., p. II-2085, n.º 164).

137 A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, nomeadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o acto diz directa e individualmente respeito possam ter em receber explicações (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Dezembro de 1999, Micro Leader Business/ /Comissão, T-198/98, Colect., p. II-3989, n.º 40). Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada não apenas à luz do seu teor literal, mas também do seu contexto e de todas as regras jurídicas que regem a matéria em causa (acórdão de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão, n.º 136 *supra*, n.º 97, e acórdão Joynseu/ /Comissão, n.º 136 *supra*, n.º 165).

138 Deve igualmente observar-se que o cumprimento do dever de fundamentação imposto pelo artigo 253.º CE, tal como é reafirmado no artigo 9.º, n.º 3, último período, da directiva, relativamente às decisões de rejeição total ou parcial de um PNA adoptadas pela Comissão, tem uma importância tanto mais fundamental quanto, no caso em apreço, o exercício do poder de controlo da Comissão nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva envolve apreciações de ordem económica e ecológica complexas e a fiscalização da legalidade e da procedência destas apreciações pelo juiz comunitário é restringida (v., neste sentido, acórdão de 7 de Novembro de 2007, Alemanha/Comissão, n.º 36 *supra*, n.º 168, e jurisprudência citada).

139 A título principal, tal como o Tribunal já sublinhou nos n.os 88 e 89 *supra*, na medida em que a directiva não prevê, de modo claro e preciso, o modo e os meios que devem ser utilizados pelos Estados-Membros para porem em prática os objectivos fixados pela directiva, aqueles gozam de uma certa margem de manobra. É o que se passa nomeadamente quanto à escolha do método de análise económica e de cálculo dos dados para efeitos de elaboração do PNA pelos Estados-Membros.

140 Além disso, como se observou no n.º 89 *supra*, decorre das disposições do artigo 9.º, n.º 3, da directiva, que a Comissão tem competência exclusiva para verificar a conformidade das medidas tomadas pelo Estado-Membro com os critérios enunciados no anexo III e nas disposições do artigo 10.º da directiva.

141 Por outro lado, as disposições do artigo 14.º, n.º 1, da directiva, que prevêem que a Comissão adopte orientações para a monitorização e a comunicação das emissões de gases com efeitos de estufa, baseadas nos princípios definidos no anexo IV da directiva, não podem ser interpretadas no sentido de que o legislador comunitário reconheceu à

Comissão o poder de fixar o método de análise económica e o cálculo dos dados que devem ser seguidos pelos Estados-Membros para elaborarem o seu PNA.

142 Com efeito, resulta do disposto no artigo 5.º, no artigo 14.º, n.ºs 2 e 3, e no artigo 15.º da directiva que essas orientações determinam os condições de monitorização e de comunicação, pelas instalações cujas actividades são abrangidas pelo anexo I da directiva, das emissões de gases com efeito de estufa sob o controlo dos Estados-Membros. Por conseguinte, as orientações adoptadas pela Comissão com base no artigo 14.º, n.º 1, da directiva aplicáveis neste caso concreto, a saber as adoptadas pela Decisão 2004/156, apenas se destinam a permitir tanto às instalações como aos Estados-Membros recolher os dados mais credíveis.

143 Por conseguinte, incumbia à Comissão, no exercício do seu poder de fiscalização, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da directiva, explicar por que razão os instrumentos utilizados pela República da Polónia para elaborar o PNA eram incompatíveis com os critérios do anexo III e com as disposições do artigo 10.º da directiva. Entretanto, como se recordou no n.º 89 *supra*, resulta de forma explícita do disposto no artigo 9.º, n.º 3, última frase, da directiva, que o legislador fez questão de insistir no dever de fundamentação que vincula a Comissão quando adopta uma decisão de recusa de um PNA.

144 No caso vertente, convém observar que, no quinto considerando da decisão impugnada, a respeito do controlo da compatibilidade do PNA com o critério n.º 2 do anexo III da directiva, a Comissão recusou os dados comunicados pela República da Polónia respeitantes aos anos anteriores a 2005 por serem «menos credíveis», segundo ela porque, por um lado, não tinham sido verificados de modo independente e coerente e, por outro, porque não era seguro que esses dados correspondessem precisamente ao

número de instalações incluídas no regime pela República da Polónia. Concluiu daí, no mesmo considerando, que «não podia portanto excluir-se que as emissões reais tivessem sido sobreavaliadas em razão de números relativos às emissões dos anos anteriores comunicados pela [República da] Polónia» e que um «número de partida, obtido fazendo a média das emissões verificadas de forma independente relativamente a 2005 e dos outros números comunicados pela [República da] Polónia, poderia não ser verdadeiramente representativo das emissões reais e não garantiria que o total das licenças não exceda o que é necessário».

145 No que respeita à recusa pela Comissão do método de análise económica escolhido pela República da Polónia para elaborar o PNA, o Tribunal reconhece que, no que se refere ao controlo da compatibilidade do PNA com o critério n.º 3 do anexo III da directiva, a Comissão se limitou a afirmar, no oitavo considerando da decisão impugnada, que, entre todos os dados postos à sua disposição, considerava que os obtidos a partir do modelo Primes constituíam as estimativas mais exactas e mais credíveis do crescimento do PIB e das melhorias da intensidade em carbono. Pelo contrário, a Comissão não expôs na decisão impugnada qualquer justificação que permitisse compreender por que razão o método de análise económica escolhido pela República da Polónia não era credível.

146 No que respeita à recusa dos dados inscritos no PNA pelo facto de não terem sido, segundo a Comissão, os melhores disponíveis e de existir, portanto, um risco de sobreavaliação das emissões pela República da Polónia, deve concluir-se que, face ao teor da decisão impugnada, a Comissão se limitou a comparar a quantidade total de licenças proposta pela República da Polónia no PNA com os resultados dos seus próprios cálculos. Assim, com base nessa comparação, considerou que não se podia

excluir uma sobreavaliação da referida quantidade e, por conseguinte, baseando-se nessa simples hipótese, decidiu afastar os dados inscritos pela República da Polónia no PNA.

147 Além disso, a Comissão não identificou de modo nenhum na decisão impugnada os dados inscritos no PNA que considerava «menos credíveis». Quando muito, limitou-se, no quinto considerando da decisão impugnada, a visar os dados comunicados pela República da Polónia relativamente aos anos anteriores.

148 Do mesmo modo, a Comissão não explicou por que razão os dados inscritos no PNA não eram fidedignos. Quando muito, afirmou que não tinham sido verificados de modo independente e coerente.

149 Sobre este último ponto, o Tribunal considera que, tendo em conta o ónus da prova que lhe incumbia, tal como se observou no n.º 83 *supra*, a Comissão não forneceu na decisão impugnada qualquer elemento susceptível de permitir compreender suficientemente por que razão a escolha do método de análise económica e os dados considerados pela República da Polónia eram contrários ao direito comunitário.

150 Além disso, ainda sobre este ponto, deve observar-se que a República da Polónia afirma que os dados inscritos no PNA tinham sido objecto de um relatório no quadro da CONVENÇÃO e, a este propósito, tinham sido verificados pela Comissão. Apesar disso, em resposta a este argumento, a Comissão limitou-se a afirmar que isso não implicava automaticamente o «reconhecimento» deles no quadro do regime de comércio de licenças.

151 A este propósito, o Tribunal considera que, na medida em que a directiva não prevê qualquer de método de análise económica que deva ser considerado pelos Estados-Membros para elaborarem o seu PNA e, a este propósito, lhes reconhece uma certa margem de manobra, essa fundamentação não permite compreender as razões pelas quais a Comissão afastou os referidos dados considerados pela República da Polónia. Com efeito, uma vez que a Comissão não contesta nem o facto de os dados inscritos no PNA terem sido objecto de um relatório à CONVENÇÃO nem o facto de, como afirma a República da Polónia, a própria Comissão ter controlado os referidos dados, o Tribunal considera que não se pode excluir, *a priori*, que estes têm um certo grau de credibilidade. Por conseguinte, incumbia pelo menos à Comissão explicar por que razão estes dados inscritos pela República da Polónia no PNA não eram credíveis e, por essa razão, podiam ser recusados em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da directiva.

152 O simples facto de a Comissão afirmar que, como resulta oitavo considerando da decisão impugnada, os seus próprios cálculos conduzem aos resultados mais credíveis não é suficiente, tendo em atenção repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comissão, exposta nos n.os 82 a 90 *supra*, para explicar por que razão os dados considerados pela República da Polónia no PNA não respeitam os critérios do anexo III da directiva.

153 Decorre das considerações precedentes que, tendo em conta a margem de apreciação de que gozam os Estados-Membros para elaborar os seus PNA, ao afastar desse modo o método da análise económica escolhido pela República da Polónia bem como os dados inscritos no PNA, a Comissão violou o dever de fundamentação da decisão impugnada. Por conseguinte, deve declarar-se a primeira parte do segundo fundamento procedente.

154 Resulta das conclusões expostas nos n.os 133 a 153 *supra*, bem como das considerações formuladas pelo Tribunal nos n.os 93 a 95 *supra*, que se devem julgar procedentes as duas partes do segundo fundamento e, por conseguinte, se deve anular o artigo 1.º, n.º 1, o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada.

Consequências da anulação do artigo 1.º, n.º 1, do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada sobre as outras disposições da parte decisória da decisão impugnada

155 Neste ponto da apreciação do presente recurso, deve apreciar-se que consequências se devem tirar da anulação das disposições da decisão impugnada referidas no n.º 154 *supra* pode implicar quanto à legalidade das outras disposições do mesmo acto.

156 Antes de mais, deve observar-se que, como resulta de jurisprudência constante, a anulação parcial de um acto comunitário só é possível na medida em que os elementos cuja anulação é pedida se possam separar do resto do acto (acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 2002, Comissão/Conselho, C-29/99, Colect., p. I-11221, n.º 45 e de 30 de Setembro de 2003, Alemanha/Comissão, C-239/01, Colect., p. I-10333, n.º 33; v. também, neste sentido, acórdão de 21 de Janeiro de 2003, Comissão/ /Parlamento e Conselho, C-378/00, Colect., p. I-937, n.º 30). O próprio Tribunal de Justiça tem reiteradamente julgado que esta exigência de separabilidade não está satisfeita quando a anulação parcial de um acto tiver por efeito modificar a substância deste (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Maio de 2005, França/Parlamento e Conselho, C-244/03, Colect., p. I-4021, n.º 13; v. também, neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 31 de Março de 1998, França e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, Colect., p. I-1375, n.º 257 e Comissão/Conselho, já referido, n.º 46).

157 No caso vertente, o artigo 1.º da decisão impugnada começa nestes termos: «[o]s seguintes aspectos do [PNA] da [República da] Polónia relativo ao primeiro período de cinco anos referido no artigo 11.º, n.º 2, da directiva são incompatíveis, respectivamente, com […]». Em seguida, nos n.os 1 a 5 deste artigo, a Comissão enumera diferentes incompatibilidades do PNA com vários dos critérios do anexo III da directiva. Tendo

em conta a estrutura do artigo 1.º, a eventual anulação de alguns destes parágrafos teria por consequência reduzir o número de incompatibilidades com a directiva que foram declarados na decisão impugnada.

158 Deve observar-se em seguida que o artigo 2.º da decisão impugnada começa nos seguintes termos: «[n]ão serão suscitadas objecções ao [PNA] desde que as modificações a seguir indicadas sejam nele introduzidas de modo não discriminatório e sejam notificadas à Comissão o mais rapidamente possível, tendo em conta os prazos necessários à execução dos procedimentos nacionais sem atraso indevido». Em seguida, nos n.ºs 1 a 5 deste artigo, a Comissão prescreve, em cada parágrafo, a modificação do PNA que é necessária, na sua opinião, para corrigir a incompatibilidade apontada no parágrafo correspondente do artigo 1.º Assim, a eventual anulação de alguns destes parágrafos apenas teria por consequência manter em vigor o compromisso da Comissão de não suscitar objecções relativamente ao PNA, ao mesmo tempo que reduziria o número das modificações cuja aceitação condicionou este compromisso inicialmente assumido.

159 Do mesmo modo, deve observar-se que, como resulta dos n.ºs 157 e 158 *supra*, os artigos 1.º e 2.º da decisão impugnada estão estritamente ligados entre si. Com efeito, cada incompatibilidade visada nos cinco parágrafos do artigo 1.º é objecto de uma proposta de modificação para tornar o PNA compatível, segundo a Comissão, com a directiva, nos cinco parágrafos do artigo 2.º da mesma decisão. Por conseguinte, supondo que uma dos incompatibilidades suscitadas pela Comissão no artigo 1.º não seja justificada e, por esse motivo, seja afastada, o parágrafo do artigo 2.º que propõe as modificações a fim de eliminar a referida incompatibilidade fica automaticamente privado de objecto.

160 Resulta da estrutura destes dois artigos que os seus n.ºs 1 a 5 não podem ser considerados separáveis na acepção da jurisprudência recordada no n.º 156 *supra*. Com efeito, a eventual anulação de um dos parágrafos do artigo 1.º, bem como a do número correspondente do artigo 2.º, teria por efeito modificar a própria substância da decisão impugnada.

161 Uma anulação nestes termos substituiria a decisão impugnada, segundo a qual o PNA podia ser adoptado sob reserva de cinco modificações específicas que permitiriam remediar cinco incompatibilidades com os critérios do anexo III da directiva, por uma decisão diferente, nos termos da qual este plano poderia ser adoptado sob reserva de um número menos importante de modificações. É tanto mais verdade que a decisão que assim substituiria a decisão impugnada seria substancialmente diferente desta que o segundo fundamento suscitado pela República da Polónia põe em causa a incompatibilidade observada e a modificação correspondente exigida, respectivamente no artigo 1.º, n.º 1, e no artigo 2.º, n.º 1, da decisão impugnada. Ora, é precisamente esta incompatibilidade que necessitaria a modificação mais significativa do PNA.

162 Quanto ao artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, da decisão impugnada, basta observar que estas disposições contêm precisões relativas à aplicação de outras disposições da decisão impugnada.

163 Resulta de todas as considerações precedentes que, na medida em que se deve anular o artigo 1.º, n.º 1, o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada, como resulta do n.º 154 *supra*, se deve anular a decisão na sua totalidade, sem necessidade de apreciar os outros fundamentos aduzidos em apoio do presente recurso.

Quanto às despesas

164 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas em conformidade com o pedido da República da Polónia.

165 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervieram no processo suportam as suas próprias despesas. A República da Hungria, a República da Lituânia, a República Eslovaca e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportam, pois, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção)

decide::

1) A Decisão C (2007) 1295 final da Comissão, de 26 de Março de 2007, respeitante ao plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa notificado pela República da Polónia para o período de 2008 a 2012, em conformidade com a Directiva 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 Directiva 96/61/CE do Conselho, é anulada.

2) A Comissão suporta, além das suas próprias despesas, as despesas efectuadas pela República da Polónia.

3) A República da Hungria, a República da Lituânia, a República Eslovaca e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportam as suas próprias despesas.

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Setembro de 2009.

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico . . . . . II - 3404

I — Regulamentação internacional e comunitária respeitante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre relativa às mudanças climáticas e ao Protocolo de Quioto . . II - 3404

II — Regulamentação respeitante ao regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa . . . . . II - 3405

Antecedentes do litígio . . . . . II - 3409

Tramitação processual e pedidos das partes . . . . . II - 3415

Questão de direito . . . . . II - 3417

I — Quanto ao primeiro fundamento, baseado na adopção ilegal da decisão impugnada após o termo do prazo de três meses previsto no artigo 9.º, n.º 3, da directiva . . . . II - 3418

A — Argumentos das partes . . . . . II - 3418

B — Apreciação do Tribunal . . . . . II - 3419

II — Quanto ao segundo fundamento, baseado na alegada violação do dever de fundamentação e na violação do artigo 9.º, n.ºs 1 e 3, da directiva . . . . . II - 3424

A — Argumentos das partes . . . . . II - 3424

B — Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 3431

1. Quanto à existência de um alegado fundamento novo, suscitado pela República da Polónia na réplica e baseado na alegação de que a Comissão ultrapassou as suas competências de controlo . . . . . II - 3432

2. Quanto à justeza do segundo fundamento . . . . . II - 3434

a) Observações liminares . . . . . II - 3434

Quanto aos objectivos da directiva . . . . . II - 3435

Quanto à repartição das competências entre a Comissão e os Estados-Membros . . . . . II - 3435

— Quanto às competências dos Estados-Membros . . . . . II - 3436

— Quanto às competências da Comissão . . . . . II - 3437

Quanto a extensão do controlo jurisdicional . . . . . II - 3438

b) Quanto a decisão impugnada . . . . . II - 3439

Quanto à justeza da segunda parte do segundo fundamento . . . . . II - 3441

Quanto à primeira parte do segundo fundamento, respeitante a uma violação da obrigação de fundamentação . . . . . II - 3450

Consequências da anulação do artigo 1.º, n.º 1, do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada sobre as outras disposições da parte decisória da decisão impugnada . . . . . II - 3456

Quanto às despesas . . . . . II - 3458