ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Sétima Secção)

23 de Setembro de 2009 *

No processo T-263/07,

República da Estónia, representada por L. Uibo, na qualidade de agente,

recorrente,

apoiada por:

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

e por

* Língua do processo: estónio.

República Eslovaca, 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, na qualidade de agente, assistido por T. Tamme, advogado,

recorrida,

apoiada por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado inicialmente por Z. Bryanston-Cross, em seguida por L. Seeboruth, e por último por S. Ossowski, na qualidade de agentes, assistidos por J. Maurici, barrister,

interveniente,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão, de 4 de Maio de 2007, sobre o plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa notificado pela República da Estónia 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 (Sétima Secção),

composto por: N. J. Forwood (relator), presidente, D. Šváby e E. Moavero Milanesi, juízes,

secretário: K. Pocheć, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 11 de Fevereiro de 2009,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 Nos termos do 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»), conforme alterada pela Directiva 2004/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Outubro de 2004 (JO L 338, p. 18):

«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.»

2 O artigo 9.º, n.º 1, da directiva prevê:

«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.»

3 O artigo 9.º, n.º 3, da directiva tem o seguinte teor:

«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.»

4 Nos termos do 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.»

5 O anexo III da directiva (a seguir «anexo III») enumera doze critérios para os planos nacionais de atribuição. Os critérios n.ºs 1 a 3, 5 e 6, 10 e 12 do anexo III prevêem respectivamente o seguinte:

«1) A quantidade total de licenças 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 [do Conselho, de 25 de Abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos (JO L 130, p. 1)] e com o Protocolo de Quioto, tendo em conta, por um lado, a proporção das emissões globais que estas licenças de emissão

representam em comparação com as emissões de fontes não abrangidas pela 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 a atribuir deve ser compatível com as avaliações dos progressos reais e previstos na realização das contribuições dos Estados-Membros para o cumprimento dos compromissos assumidos pela Comunidade, efectuadas em conformidade com a Decisão [do Conselho] 93/389/CEE[, de 24 de Junho de 1993, relativa a um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de CO_2 e de outros gases responsáveis pelo efeito de estufa, JO L 167, p. 31].

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 [PNA] 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 URE e RCE 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-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas ou do Protocolo de Quioto.»

Matéria de facto e tramitação do processo

6 A República da Estónia notificou à Comissão das Comunidades Europeias o seu plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, em conformidade com a directiva. Segundo a República da Estónia, esta notificação foi efectuada em 30 de Junho de 2006 ao passo que, segundo a Comissão, a mesma foi feita em 7 de Julho de 2006.

7 Na sequência de uma troca de correspondência com a Comissão, a República da Estónia apresentou-lhe, em Fevereiro de 2007, uma nova versão do seu plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

8 Em 4 de Maio de 2007, a Comissão adoptou a sua decisão sobre o plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa notificado pela República da Estónia para o período de 2008 a 2012, em conformidade com a directiva (a seguir «decisão impugnada»). Esta decisão prevê uma redução de 47,8% em relação às licenças de emissão que a República da Estónia propunha emitir.

9 A parte decisória da decisão impugnada enuncia o seguinte:

«Artigo 1.º

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

1. Os critérios [n.ºs]1 [a] 3 do anexo III da directiva: a fracção da quantidade total de licenças a atribuir, ou seja 11,657987 milhões de toneladas de equivalente CO_2 por ano, que é incompatível com as avaliações efectuadas em conformidade com a Decisão n.º 280/2004/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, relativa à criação de um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e de implementação do Protocolo de Quioto (JO L 49, p. 1)] e com o potencial, incluindo o potencial tecnológico, de redução de emissões das actividades, tendo sido esta fracção reduzida para ter em conta as emissões das actividades de projectos que já estavam operacionais em 2005 e que deram lugar em 2005 a reduções ou a limitações das emissões nas instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva, na medida em que estas reduções

ou limitações tenham sido fundamentadas e verificadas; além disso, a parte da quantidade total de licenças que correspondem às emissões suplementares de uma instalação de combustão não incluída no plano nacional de atribuição elaborado para a primeira fase, avaliada em 0,313883 milhões de toneladas por ano, que não foi fundamentada em conformidade com a metodologia geral estabelecida no plano nacional de atribuição e baseada em dados sobre emissões fundamentados e verificados.

2. O critério [n.º]3 do anexo III da directiva: a não inclusão, na quantidade total de licenças a atribuir prevista nos termos do plano nacional de atribuição, de uma reserva de licenças constituída pela [República da] Estónia em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2006/780/CE [da Comissão, de 13 de Novembro de 2006, relativa à prevenção da dupla contagem das reduções de emissões de gases com efeito de estufa no âmbito do regime comunitário de comércio de emissões no que diz respeito a actividades de projecto ao abrigo do Protocolo de Quioto em aplicação da Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 316, p. 12)], e o facto de a quantidade de licenças atribuídas às instalações onde são realizadas as actividades em causa não ser reduzida em proporção;

3. O critério [n.º]5 do anexo III da directiva: as licenças atribuídas a determinadas instalações, superiores às suas necessidades previstas, resultantes da acumulação de um bónus para as medidas adoptadas numa fase precoce e as atribuições calculadas de forma diferente;

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

Artigo 2.º

Não serão levantadas objecções ao plano nacional de atribuição sob reserva de as seguintes alterações lhe serem efectuadas de modo não discriminatório e de serem notificadas à Comissão o mais rapidamente possível, tendo em conta os prazos necessários à execução dos procedimentos nacionais:

1. A quantidade total de licenças de emissão a atribuir para fins do sistema comunitário é reduzida em 11,657987 milhões de toneladas de equivalente CO_2 por ano e as quantidades atribuídas a uma instalação de combustão suplementar não incluída no plano elaborado para a primeira fase são fixadas em conformidade com a metodologia geral estabelecida no plano nacional de atribuição, com base em dados sobre emissões fundamentados e verificados, sendo a quantidade total ainda reduzida no equivalente à diferença eventual entre as licenças atribuídas a esta instalação e os 0,313883 milhões de toneladas reservados por ano para esta instalação; além disso, a quantidade total é aumentada para ter em conta as emissões das actividades de projectos que já estavam operacionais em 2005 e que deram lugar em 2005 a reduções ou a limitações das emissões nas instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva, na medida em que estas reduções ou limitações tenham sido fundamentadas e verificadas;

2. A reserva de licenças que [a República d]a Estónia pretende constituir em conformidade com o artigo 3.º, n.os 1 e 2, da Decisão 2006/780/CE está incluída na quantidade total de licenças de 12,717058 milhões de toneladas calculada de acordo com os critérios [n.os]1 [a] 3 do anexo III da directiva antes da adopção da decisão nacional final em matéria de atribuição por força do artigo 11.º, n.º 2, da directiva, e a quantidade de licenças atribuída às instalações que desenvolvem as actividades em causa é reduzida em proporção;

3. As licenças atribuídas a determinadas instalações que não ultrapassem as necessidades previstas como resultado da aplicação de um bónus para as medidas adoptadas numa fase precoce;

4. São fornecidas informações sobre o modo como os novos operadores poderão começar a participar no regime comunitário, em conformidade com os critérios do anexo III da directiva e com o disposto no artigo 10.º desta.

Artigo 3.º

1. O total anual médio de licenças de emissão de 12,717058 milhões de toneladas — diminuído da reserva que [a República d]a Estónia pretende constituir em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2006/780/CE e ainda diminuído do equivalente à diferença eventual entre as licenças atribuídas a uma instalação de combustão suplementar não incluída no plano nacional de atribuição estabelecido para a primeira fase e os 0,313883 milhões de toneladas reservados anualmente para esta instalação, que não são estão fundamentados em conformidade com a metodologia geral prescrita no plano nacional de atribuição, com base em dados de emissões verificados e fundamentados, e aumentado para ter em conta as emissões das actividades de projectos que já estavam operacionais em 2005 e que deram lugar em 2005 a reduções ou a limitações das emissões nas instalações abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva, na medida em que estas reduções ou limitações tenham sido fundamentadas e verificadas — a atribuir pela [República d]a Estónia, em conformidade com o seu plano nacional de atribuição, às instalações mencionadas neste plano e aos novos operadores, não foi ultrapassado.

2. O plano nacional de atribuição de licenças de emissão pode ser alterado sem o acordo prévio da Comissão se a alteração respeitar às licenças atribuídas a determinadas instalações, dentro dos limites do total das licenças a atribuir às instalações mencionadas no plano, na sequência de melhoramentos na qualidade dos dados, ou se consistir na redução da percentagem das licenças a atribuir gratuitamente dentro dos limites definidos no artigo 10.º da directiva.

3. Qualquer alteração do plano nacional de atribuição destinada a corrigir as incompatibilidades indicadas no artigo 1.º da presente decisão que se afaste das alterações referidas no artigo 2.º deve ser notificada o mais rapidamente possível, tendo

em conta os prazos necessários à execução dos procedimentos nacionais, e requer o acordo prévio da Comissão em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da directiva. Qualquer outra alteração do plano nacional de atribuição, à excepção das requeridas em conformidade com o artigo 2.º da presente decisão, é inadmissível.

Artigo 4.º

A [R]epública da Estónia é a destinatária da presente decisão.»

10 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 16 de Julho de 2007, a República da Estónia interpôs o presente recurso com vista à anulação da decisão impugnada.

11 Tendo a composição das secções do Tribunal de Primeira Instância sido alterada, o juiz-relator foi afectado à Sétima Secção, à qual o presente processo foi, consequentemente, atribuído.

12 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Outubro de 2007, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

13 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 16 de Outubro e em 8 de Novembro de 2007, a República da Lituânia e a República Eslovaca pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da República da Estónia.

14 Por despacho de 29 de Janeiro de 2008, o presidente da Sétima Secção do Tribunal de Primeira Instância admitiu estas três intervenções.

15 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Sétima Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do seu Regulamento de Processo, colocou questões às partes. As partes responderam a estas questões.

16 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal de Primeira Instância na audiência de 11 de Fevereiro de 2009.

Pedidos das partes

17 A República da Estónia conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

18 A República da Lituânia conclui pedindo que o Tribunal se digne anular a decisão impugnada.

19 A República Eslovaca não apresentou alegações de intervenção e não formulou pedidos.

20 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível no que respeita ao artigo 1.º, n.os 3 e 4, ao artigo 2.º, n.os 3 e 4, e ao artigo 3.º, n.os 2 e 3, da decisão impugnada;

— negar provimento ao recurso no que respeita às outras disposições da decisão impugnada;

— condenar a República da Estónia nas despesas.

21 O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a República da Estónia nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

22 Na contestação, a Comissão sustenta que o presente recurso é inadmissível no que respeita ao artigo 1.º, n.os 3 e 4, ao artigo 2.º, n.os 3 e 4, e ao artigo 3.º, n.os 2 e 3, da decisão impugnada. Alega que os fundamentos invocados dizem essencialmente respeito à legalidade do tecto máximo fixado para a quantidade total de licenças prevista no artigo 1.º, n.º 1, no artigo 2.º, n.º 1, e no artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada, bem como, parcialmente à não inclusão das reservas de licenças referida no artigo 1.º, n.º 2, e no artigo 2.º, n.º 2, da mesma decisão. Assim, segundo a Comissão, mesmo se o Tribunal de Primeira Instância devesse concluir pela procedência dos fundamentos invocados, tal não acarretaria a anulação de toda a decisão impugnada, uma vez que a República da Estónia não apresentou nenhum fundamento de facto ou de direito relacionado com as outras disposições da decisão impugnada.

23 A Comissão recorda que, nos termos do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, qualquer petição apresentada perante os órgãos jurisdicionais comunitários deve conter uma exposição sumária dos fundamentos invocados. Menciona que o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo prevê igualmente que a petição inicial deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados. Atendendo ao precedentemente exposto, a Comissão considera que, no caso em apreço, a petição não está conforme com estes requisitos no que respeita ao artigo 1.º, n.os 3 e 4, ao artigo 2.º, n.os 3 e 4, e ao artigo 3.º, n.os 2 e 3, da decisão impugnada. Acresce que, as disposições em questão poderiam subsistir de forma autónoma, mesmo que se supusesse que o resto da decisão impugnada fosse anulado. Assim, o presente recurso, na medida em que visa a anulação destas disposições, deve ser julgado inadmissível.

24 A República da Estónia assinala, para começar, que, na petição, pediu a anulação da decisão impugnada na sua totalidade.

25 Em seguida, a República da Estónia observa que, segundo a jurisprudência, a anulação parcial de um acto comunitário só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis da parte restante do acto.

26 No caso em apreço, a decisão impugnada é um acto individual dirigido à República da Estónia e que tem um sentido e uma estrutura coerentes, estando os seus considerandos e os artigos da sua parte decisória todos relacionados entre si. A República da Estónia considera que determinados elementos não podem ser destacáveis sem esvaziar a decisão impugnada do seu conteúdo ou sem lhe retirar a sua coerência.

27 Atendendo ao precedente, a República da Estónia considera que o fundamento de defesa apresentado pela Comissão, relativo à inadmissibilidade parcial do presente recurso, é infundado e que a decisão impugnada deve ser anulada na sua totalidade.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

28 Há que recordar, para começar, que, como resulta da jurisprudência constante, a anulação parcial de um acto comunitário só é possível se os elementos cuja anulação é pedida forem destacáveis da parte restante 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. igualmente, neste sentido, acórdão de 21 de Janeiro de 2003, Comissão/Parlamento e Conselho, C-378/00, Colect., p. I-937, n.º 30). De igual modo, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que esta exigência de destacabilidade não está satisfeita quando a anulação parcial de um acto tenha 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. igualmente, 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).

29 No caso em apreço, o artigo 1.º da decisão impugnada começa nestes termos: «Os seguintes aspectos do plano nacional de atribuição de licenças da [República] Estónia para o 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 4 deste artigo, a Comissão enumera diferentes incompatibilidades do plano nacional de atribuição de licenças da República da Estónia com um ou mais critérios do anexo III. Atendendo à estrutura do artigo 1.º, a eventual anulação de determinados números deste teria por consequência reduzir a quantidade de incompatibilidades com a directiva declaradas na decisão impugnada.

30 Importa observar, em seguida, que o artigo 2.º da decisão impugnada se inicia pelo seguinte texto: «Não serão levantadas objecções ao plano nacional de atribuição sob reserva de as seguintes alterações lhe serem efectuadas de modo não discriminatório e de serem notificadas à Comissão o mais rapidamente possível, tendo em conta os prazos necessários à execução dos procedimentos nacionais […]». Nos n.os 1 a 4 deste artigo, a Comissão prescreve, em cada número, a alteração do plano necessária para corrigir a incompatibilidade referida no número correspondente do artigo 1.º Assim, a eventual anulação de determinados números deste apenas teria por consequência que o compromisso de a Comissão não levantar objecções em relação ao plano nacional permaneceria válido, reduzindo, contudo, o número de alterações sob reserva das quais este compromisso foi inicialmente assumido.

31 Resulta da estrutura destes dois artigos que os seus n.os 1 a 4 não podem ser considerados destacáveis na acepção da jurisprudência evocada no n.º 28 *supra*. Com efeito, a eventual anulação de um dos números do artigo 1.º bem como do número correspondente do artigo 2.º teriam por efeito modificar a substância da decisão impugnada.

32 Esta anulação substituiria a decisão impugnada, segundo a qual o plano nacional de atribuição de licenças da República da Estónia pode ser adoptado sob reserva de quatro alterações específicas que permitem corrigir quatro incompatibilidades com os critérios do anexo III, 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 susceptível de substituir deste modo a decisão impugnada seria substancialmente diferente desta quanto os fundamentos apresentados pela República da Estónia põem em causa a incompatibilidade declarada e a

alteração correspondente exigida aos n.os 1 e 2 dos artigos 1.º e 2.º da decisão impugnada. Ora, são precisamente estas duas incompatibilidades que necessitariam das alterações mais significativas do plano nacional de atribuição de licenças da República da Estónia.

33 Quanto ao artigo 3.º, n.os 2 e 3, da decisão impugnada, basta assinalar que estas disposições contêm precisões relativas à aplicação das outras disposições da decisão impugnada. Assim, admitindo que os artigos 1.º e 2.º da decisão impugnada bem como o artigo 3.º, n.º 1, igualmente referidos pelos fundamentos apresentados pela República da Estónia, fossem anulados, o artigo 3.º, n.os 2 e 3, deixaria de ter objecto.

34 Resulta de todas as considerações precedentes que, no caso de os fundamentos invocados pela República da Estónia serem procedentes, haveria que anular a decisão impugnada na sua totalidade, uma vez que as disposições que constituem o objecto dos fundamentos apresentados não são destacáveis da parte restante deste acto. Por conseguinte, os argumentos da Comissão relativos à pretensa inadmissibilidade parcial do presente recurso devem ser rejeitados.

Quanto ao mérito

35 A República da Estónia invoca cinco fundamentos relativos, em primeiro lugar, a um excesso de poder resultante de violações do artigo 9.º, n.os 1 e 3, e do artigo 11.º, n.º 2, da directiva, em segundo lugar, a erros manifestos de apreciação, em terceiro lugar, a uma violação do artigo 175.º CE, em quarto lugar, a uma violação do princípio da boa administração e, em quinto lugar, a uma falta de fundamentação.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um excesso de poder resultante de violações do artigo 9.º, n.os 1 e 3, e do artigo 11.º, n.º 2, da directiva

Argumentos das partes

36 A República da Estónia, apoiada pela República da Lituânia e pela República Eslovaca, considera que a Comissão excedeu as suas competências decorrentes do artigo 9.º, n.os 1 e 3, bem como do artigo 11.º, n.º 2, da directiva, ao adoptar a decisão impugnada. Segundo a mesma, resulta destas disposições que a elaboração de um plano nacional de atribuição de licenças cabe na competência dos Estados-Membros e que a Comissão se deve limitar a controlar se este plano é compatível com os critérios enunciados no anexo III e no artigo 10.º da directiva. Os Estados-Membros têm, portanto, o direito de decidir quanto ao método a adoptar para a elaboração do seu plano de atribuição de licenças e aos dados e às previsões que utilizam para determinar as emissões autorizadas para as instalações durante o período fixado pelo referido plano.

37 Ora, no caso em apreço, a Comissão não teve em conta o método pelo qual a República da Estónia elaborou o seu plano de atribuição de licenças. Resulta dos quinto e sexto considerandos da decisão impugnada que, com vista a determinar a quantidade total de licenças admissível, a Comissão utilizou o seu próprio método e que se apoiou nos dados de base escolhidos por ele própria e sobre o modelo Primes, elaborado por um perito grego, ignorando, no essencial, o plano de atribuição de licenças da República da Estónia. Assim, a Comissão fixou, de facto, ela própria a quantidade total de licenças a atribuir no âmbito do plano de atribuição da República da Estónia.

38 A República da Estónia acrescenta, na réplica, que o conceito de «tecto máximo» que constitui, segundo a Comissão, o limite externo aplicável à quantidade total de licenças a atribuir por um Estado-Membro, não tem qualquer fundamento jurídico e não consta nem da directiva nem da decisão impugnada.

39 Por último, na sua resposta às alegações de intervenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a República da Estónia sublinha que, «num Estado de direito», os actos administrativos devem ser adoptados em conformidade com a lei e, portanto, no respeito das competências atribuídas às diferentes instâncias administrativas. Mesmo no caso de a anulação da decisão impugnada ter um efeito sensível no regime de comércio de licenças da União Europeia, esse facto não poderia justificar que uma decisão ilegal se mantenha em vigor. De qualquer modo, a República da Estónia sublinha que a quantidade total de licenças de emissão a atribuir prevista no seu plano é marginal no contexto mais amplo do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade.

40 A República da Lituânia assinala que a Comissão não dispõe de um poder geral de autorização do plano nacional de atribuição, mas apenas de um poder de controlo limitado à questão da compatibilidade do plano com os critérios do anexo III.

41 A título liminar, a Comissão descreve o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e, em particular, observa que, durante o primeiro período de aplicação do regime, decorrente de 2005 a 2007, verificou-se, numa medida significativa, uma atribuição excessiva de licenças em relação às emissões verificadas de 2005 e 2006, pelo que o benefício para o meio-ambiente do regime de comércio foi muito limitado, ou inexistente. Segundo a Comissão, este excedente de atribuição de licenças foi muito significativo na Estónia uma vez que as suas emissões verificadas para 2005 atingiram 12,62 milhões de toneladas de equivalente CO_2 por ano.

42 O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte alega que, se a Comissão fosse vencida num dos processos relativos aos planos de atribuição nacionais, correr-se-ia o risco de o preço das licenças durante a segunda fase baixar sensivelmente em virtude do excesso de oferta de licenças que daí resultaria, o que anularia os efeitos da directiva enquanto instrumento de redução das emissões. Noutros termos, as consequências seriam catastróficas. O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte convida o Tribunal de Primeira Instância a ter em conta uma interpretação teleológica da directiva que permita à Comissão controlar os planos nacionais de atribuição de

maneira efectiva e, assim, impedir os Estados-Membros de fixar tectos máximos que não possam originar um aumento do preço do carbono nem, portanto, encorajar as reduções de emissões.

43 A Comissão e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte sustentam, em seguida que, na decisão impugnada, a Comissão, não determinou a quantidade total de licenças a atribuir pela República da Estónia, mas fixou um tecto máximo para esta quantidade total. A Comissão alega que, para fins de fixação deste tecto máximo, devia necessariamente utilizar dados objectivos e fiáveis e aplicar normas de avaliação comuns baseadas nas mesmas premissas para toda a União Europeia, a fim de minimizar as distorções no mercado interno e evitar qualquer desigualdade de tratamento entre os Estados-Membros.

44 A Comissão observa igualmente que, para o bom funcionamento do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, é essencial que a quantidade total de licenças seja insuficiente tanto a nível da União como a nível dos Estados-Membros. Foi por estes motivos que a Comissão utilizou um modelo único, designadamente o modelo Primes, bem como dados livremente acessíveis, reunidos em consulta com peritos nacionais, para fixar o tecto máximo para a quantidade total de licenças a atribuir por cada um dos Estados-Membros. A Comissão considera que apenas um controlo independente e coerente dos dados utilizados permite obter as garantias suficientes que comprovem que os dados reflectem a realidade e que a sua utilização não conduz numa medida significativa a uma atribuição excessiva de licenças, como a que teve lugar durante o primeiro período de comércio de 2005 a 2007. Segundo o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, os artigos 87.º CE e 88.ºCE impõem uma apreciação independente e objectiva dos planos nacionais de atribuição dos Estados-Membros.

45 A Comissão entende ter fornecido à República da Estónia, em particular nos segundo, quinto e sexto considerandos da decisão impugnada e nas diferentes comunicações que publicou, explicações detalhadas sobre as razões pelas quais considerou que os dados de emissões verificadas de 2005 eram os melhores dados disponíveis. A Comissão assinala que a comunicação de 7 de Janeiro de 2004 [COM (2003) 830 final], invocada pela República da Estónia, foi seguida de duas comunicações que prosseguiam o mesmo

objectivo [COM (2005) 703 final e COM (2006) 725 final], as quais não conflituam de modo nenhum com a linha que seguiu.

46 Em contrapartida, a Comissão reconhece, na tréplica, que recebeu por correio electrónico, em 1 de Julho de 2005, observações da parte da República da Estónia, contidas num relatório que consta do anexo 4 da petição, nas quais os peritos estónios formularam algumas considerações gerais sobre o modo como a produção de energia eléctrica era tida em conta nas previsões iniciais de 2005, mas sem precisarem o que desejariam modificar. A Comissão observa que o facto de o relatório em questão ser tido em consideração levou o elaborador de modelos da Universidade técnica nacional de Atenas a modificar os dados e as previsões iniciais utilizadas de forma significativa.

47 A Comissão considera que não impôs o seu próprio método de cálculo nem à República da Estónia nem a nenhum outro Estado-Membro e observa que diversos Estados-Membros elaboraram os seus planos nacionais de atribuição respeitando o tecto máximo para a quantidade total de licenças de emissão fixado nas decisões que a Comissão lhes enviou. É inexacto afirmar que a Comissão privou a República da Estónia da margem de apreciação de que é suposto dispor para elaborar o seu plano nacional, incluindo no que diz respeito à quantidade total de licenças de emissão a atribuir. Do mesmo modo, não foi retirada toda a utilidade à consulta do público, no âmbito da elaboração do plano nacional. A este respeito, a Comissão assinala que os planos nacionais de atribuição fixam não apenas a quantidade total de licenças de emissão a atribuir mas também a repartição das licenças entre as diferentes instalações no respectivo território.

48 Quanto à argumentação da República da Estónia assente no artigo 30.º, n.º 2, da directiva, a Comissão sublinha que esta disposição não faz referência à harmonização do método de determinação da quantidade total de licenças, mas à possibilidade de se proceder a uma maior harmonização deste método. Em qualquer caso, a Comissão não teve outra escolha senão aplicar o mesmo método para o cálculo do tecto máximo da quantidade total de licenças aplicável a cada um dos Estados-Membros, sob pena de violar o princípio da igualdade de tratamento.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

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

49 Em primeiro lugar, está assente entre as partes, e resulta, de resto, dos considerandos e da economia geral da directiva, que a redução das emissões de gases com efeito de estufa, em geral, e o regime de comércio de licenças estabelecido pela directiva, em particular, são de uma importância primordial no quadro do combate ao aquecimento climático, fenómeno que representa uma das maiores ameaças sociais, económicas e ambientais com que o mundo se confronta actualmente.

50 No entanto, é correctamente que a República da Estónia recorda, em resposta aos argumentos do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, que, num Estado de direito, os actos administrativos devem ser adoptados com respeito das competências atribuídas às diferentes instâncias administrativas. Assim, mesmo supondo que a tese do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, segundo a qual a anulação da decisão impugnada teria um impacto negativo sobre o bom funcionamento do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, seja fundada, esta constatação não poderia justificar a permanência em vigor da decisão impugnada no caso de este acto ter sido adoptado com violação das competências atribuídas pela directiva, respectivamente, aos Estados-Membros e à Comissão.

51 A este respeito, quando está em causa a transposição ou a aplicação 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. 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 (v., 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 78 e a jurisprudência referida).

52 Há que acrescentar que uma aplicação rigorosa destes princípios é primordial para garantir 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 melhor 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 em relação ao artigo 10.º e aos critérios do anexo III da directiva (acórdão de 7 de Novembro de 2007, Alemanha/Comissão, já referido, n.º 79).

53 No que diz respeito, mais especificamente, à aplicação da directiva, resulta de modo unívoco do artigo 9.º, n.os 1 e 3, bem como do artigo 11.º, n.º 2, da directiva que apenas o Estado-Membro é competente, por um lado, para elaborar o plano nacional de atribuição através do qual se propõe atingir os objectivos definidos pela directiva relativamente às emissões de gases com efeito de estufa, o qual notifica à Comissão, e, por outro, para tomar as decisões finais que fixam a quantidade total de licenças que atribuirá para cada período de cinco anos e a repartição dessa quantidade entre os operadores económicos. No exercício destas competências, o Estado-Membro dispõe, portanto, de uma certa margem de manobra para escolher as medidas que considera melhor adaptadas para atingir, no contexto específico do mercado energético nacional, o resultado prescrito pela referida directiva (v., neste sentido, acórdão de 7 de Novembro de 2007, Alemanha/Comissão, já referido, n.º 80).

54 Em contrapartida, a Comissão é dotada de um poder de controlo do plano nacional de atribuição, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da directiva. Por conseguinte, a Comissão pode verificar a conformidade do plano nacional de atribuição notificado pelo Estado-Membro com os critérios enunciados no anexo III e as disposições do artigo 10.º da directiva e rejeitar esse plano em virtude de incompatibilidade com estes critérios e estas disposições, por decisão fundamentada. Resulta igualmente do artigo 9.º, n.º 3, da directiva que, em caso de rejeição do plano nacional de atribuição, o Estado-Membro só pode tomar uma decisão, nos termos do n.º 2 do artigo 11.º, se as alterações do plano propostas pelo Estado-Membro na sequência da rejeição tiverem sido aceites pela Comissão (v., a este respeito, n.º 92 *infra*).

55 No exercício do seu poder de controlo do plano nacional de atribuição, a Comissão dispõe de uma margem de apreciação, na medida em que esse controlo implica apreciações económicas e ecológicas complexas efectuadas tendo em vista o objectivo geral de redução das emissões de gases com efeito de estufa através de um regime de comércio de licenças em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e que sejam economicamente eficientes (artigo 1.º e quinto considerando da directiva). 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. Em contrapartida, o Tribunal de Primeira Instância não pode substituir-se à Comissão quando esta tem de efectuar, nesse contexto, apreciações económicas e ecológicas complexas. Neste caso, o Tribunal de Primeira Instância deve limitar-se a verificar se a medida em causa não está viciada de erro manifesto ou de desvio de poder, se a autoridade competente 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., neste sentido, acórdão de 7 de Novembro de 2007, Alemanha/Comissão, já referido, n.os 80 e 81; v., igualmente, neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Setembro de 2002, Pfizer Animal Health/Conselho, T-13/99, Colect., p. II-3305, n.os 166 e 171, e Alpharma/Conselho, T-70/99, Colect., p. II-3495, n.os 177 e 182, e de 21 de Outubro de 2003, Solvay Pharmaceuticals/Conselho, T-392/02, Colect., p. II-4555, n.º 126 e 188).

— Quanto ao exercício pela Comissão das suas competências no caso em apreço

56 No caso em apreço, a República da Estónia censura à Comissão ter excedido as suas competências decorrentes do artigo 9.º, n.os 1 e 3, bem como do artigo 11.º, n.º 2, da directiva, ao adoptar a decisão impugnada. Na medida em que esta argumentação visa

demonstrar que a Comissão aplicou incorrectamente as disposições pertinentes, o Tribunal de Primeira Instância deve exercer uma fiscalização completa sobre esta questão de direito. A este respeito, importa assinalar que a margem de manobra de que dispõe a República da Estónia para a aplicação da directiva e a margem de apreciação de que beneficia a Comissão, na medida em que o seu controlo da legalidade do plano nacional de atribuição implica que deve efectuar as suas próprias apreciações económicas e ecológicas complexas, apenas são pertinentes para fins de determinar o alcance da fiscalização pelo Tribunal de Primeira Instância do modo pelo qual cada autoridade exerceu as suas próprias competências, não podendo ter como consequência alterar a repartição das competências entre estas autoridades.

57 A este respeito, importa assinalar que, no décimo terceiro considerando e no artigo 1.º, n.º 1, da decisão impugnada, a Comissão declara que uma parte da quantidade total de licenças que a República da Estónia propõe atribuir, ou seja 11,657987 milhões de toneladas de equivalente CO_2 por ano, é incompatível com os critérios n.os 1 a 3 do anexo III. Além disso, a parte da quantidade total de licenças que correspondem às emissões suplementares de uma instalação de combustão não incluída no plano nacional de atribuição elaborado para a primeira fase, avaliada em 0,313883 milhões de toneladas de equivalente CO_2 por ano, é igualmente incompatível com os referidos critérios.

58 Ao mesmo tempo, a Comissão precisa no artigo 2.º, n.º 1, da decisão impugnada que não serão levantadas objecções ao plano nacional de atribuição sob reserva de a quantidade total de licenças de emissão a atribuir para fins do sistema comunitário ser reduzida em 11,657987 milhões de toneladas de equivalente CO_2 por ano. Em conformidade com a mesma disposição, a quantidade total de licenças assim avalizada pela Comissão deve ainda ser reduzida no equivalente à diferença eventual existente entre as licenças atribuídas à instalação mencionada no número anterior e o montante de 0,313883 milhões de toneladas de equivalente CO_2 reservados anualmente para esta. Por último, no artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada, a Comissão precisa que o montante total anual médio de licenças de 12,717058 milhões de toneladas de equivalente CO_2 diminuído da «reserva» que a República da Estónia pretende constituir e do equivalente à diferença eventual entre as licenças atribuídas à instalação *supra* referida e o montante de 0,313883 milhões de toneladas de equivalente CO_2 reservados anualmente para esta instalação, não deve ser ultrapassado.

59 Nos seus articulados, a Comissão alega, perante o Tribunal de Primeira Instância, que a exclusão das quantidades de licenças *supra* mencionadas representa a imposição à República da Estónia de um limite externo ou de um «tecto máximo» e não a fixação da quantidade total de licenças que esta pode atribuir.

60 No entanto, há que assinalar que, ao precisar uma quantidade específica de licenças, sendo qualquer ultrapassagem desta considerada incompatível com os critérios estabelecidos pela directiva, e ao rejeitar o plano nacional da República da Estónia na medida em que a quantidade total de licenças que é proposta neste ultrapassa o referido limiar, a Comissão excedeu os limites do poder de controlo que lhe compete exercer nos termos do artigo 9.º, n.ºs 1 e 3, e do artigo 11.º, n.º 2, da directiva.

61 A este respeito, é pacífico que a Comissão é competente, em conformidade com o artigo 9.º, n.º 3, da directiva, para controlar o plano nacional elaborado por um Estado-Membro nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da directiva e para o rejeitar no caso de chegar à conclusão de que o mesmo é incompatível com os critérios enunciados no anexo III ou com as disposições do artigo 10.º da directiva.

62 Acresce que, ao efectuar este controlo e ao fundamentar tal decisão de rejeição, a Comissão pode emitir críticas específicas quanto às incompatibilidades constatadas e, se considerar oportuno, formular propostas ou recomendações, não vinculativas, destinadas a permitir ao Estado-Membro modificar o seu plano de modo a, segundo a Comissão, torná-lo compatível com os referidos critérios e disposições.

63 No âmbito das suas apreciações da questão de saber se os planos nacionais de atribuição dos diversos Estados-Membros são compatíveis com os critérios do anexo III, é permitido à Comissão escolher um ponto comum de comparação. Para este fim, pode designadamente elaborar o seu próprio modelo económico e ecológico. Ao elaborar e utilizar tal modelo, a Comissão dispõe, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 55 *supra*, de uma margem de apreciação, pelo que a utilização deste ponto de

referência comum numa decisão de rejeição de um plano nacional só pode ser contestada por estar ferida de erro manifesto de apreciação.

64 Em contrapartida, através da imposição, na parte decisória de uma decisão de rejeição de um plano nacional de atribuição, de um limite específico calculado com base no seu próprio modelo económico e na sua própria escolha de dados, para a quantidade total de licenças que um Estado-Membro tem o direito de fixar, a Comissão substitui-se, na prática, ao Estado-Membro para fins de fixação dessa quantidade total. Com efeito, esta disposição é susceptível de obrigar o Estado-Membro a modificar o seu plano nacional de atribuição para que a quantidade total de licenças corresponda exactamente ao limite indicado pela Comissão na decisão de rejeição. Num tal caso, o Estado-Membro é obrigado a fixar uma quantidade total igual ou inferior ao limite indicado pela Comissão, sob pena de se encontrar na impossibilidade de adoptar uma decisão em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, da directiva.

65 Tal decisão de rejeição priva de efeito útil o artigo 11.º, n.º 2, da directiva, na medida em que esta disposição prevê que compete ao Estado-Membro, e não à Comissão, decidir sobre a quantidade total de licenças que atribuirá. Esta constatação é particularmente pertinente num caso como o em apreço em que o limite específico assim imposto pela Comissão, designadamente de 12,717058 milhões de toneladas de equivalente CO_2 por ano, representa apenas 52,2% da quantidade total de licenças que a República da Estónia previa atribuir no seu plano nacional de atribuição.

66 É certo que a República da Estónia continua livre, no âmbito da decisão que adopta em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, da directiva, de fixar a quantidade total de licenças de emissão num nível ainda baixo do que o da quantidade total de licenças que a Comissão considera compatível com a directiva. No entanto, dado que a Comissão impôs uma redução drástica da quantidade total de licenças que a República da Estónia previa atribuir, é inconcebível, nas circunstâncias do caso em apreço, que esta fixe a quantidade total de licenças a atribuir num nível diferente do correspondente ao limite fixado pela Comissão na decisão impugnada. Assim, na realidade, a Comissão fixou indirectamente a quantidade total de licenças a atribuir em vez da República da Estónia.

67 Além disso, há que assinalar que os argumentos desenvolvidos pela Comissão na decisão impugnada para explicar a base sobre a qual o limite imposto tinha sido calculado confirma que não se limitou a controlar a legalidade do plano nacional de atribuição notificado pela República da Estónia, mas que efectivamente substituiu a análise efectuada por esta pela sua própria análise.

68 A este respeito, importa assinalar que a elaboração de um plano nacional de atribuição, adaptado para atingir os objectivos da directiva e respeitando os critérios enunciados no anexo III, em particular os critérios n.os 1 a 3, obriga o Estado-Membro a proceder a diversas apreciações económicas e ecológicas complexas, designadamente no que diz respeito às políticas e medidas específicas a adoptar a nível nacional com vista a atingir os referidos objectivos, mas também quanto às medidas que deveriam ser aplicadas pelos operadores económicos. Acresce que estas apreciações são essencialmente prospectivas na medida em que o Estado-Membro deve prever a evolução das emissões no seu território antecipadamente em relação a diversos meses, e isso na base dos dados disponíveis no momento da adopção do seu plano nacional de atribuição.

69 Faz parte da natureza de tal exercício o facto de um Estado-Membro ser obrigado a fazer escolhas, em primeiro lugar, relativamente às políticas e medidas a adoptar e, em segundo lugar, quanto ao método a utilizar e aos dados a partir dos quais é efectuada a análise com o fim de antecipar a evolução previsível das emissões em causa. Como hipótese estas escolhas não são nem correctas nem incorrectas em termos absolutos, pelo que um determinado número de métodos e de dados diferentes podem ser validamente considerados. Ao controlar estas escolhas do Estado-Membro, a Comissão deve, portanto, respeitar a margem de manobra que lhe é reconhecida e, na medida em que este se baseia em dados e em parâmetros de análise credíveis e suficientes, à luz dos critérios do anexo III, a mesma não pode rejeitar o respectivo plano nacional de atribuição. Em contrapartida, compete à Comissão, designadamente verificar a fiabilidade e a coerência de todos os aspectos do plano elaborado pelo Estado-Membro bem como controlar se estes elementos constituem a totalidade dos factores que devem ser tidos em consideração para apreciar uma situação complexa e se são susceptíveis de demonstrar as conclusões que deles são retiradas.

70 É à luz destas observações que importa examinar as críticas específicas formuladas pela Comissão na decisão impugnada contra o plano nacional de atribuição da República da Estónia.

— Quanto à escolha dos valores relativos às emissões que devem servir de ponto de partida para fins das previsões para o período decorrente de 2008 a 2012

71 A título liminar, há que recordar que, no quarto considerando da decisão impugnada, a Comissão assinalou que o critério n.º 1 do anexo III era pertinente no presente contexto na medida em que prevê que a quantidade total de licenças a atribuir não deve ultrapassar a que será provavelmente necessária para efeitos de aplicação estrita dos outros critérios enunciados no presente anexo. A este respeito, há que assinalar que a própria Comissão definiu o conceito de aplicação estrita dos critérios do anexo III, no n.º 18 da sua comunicação de 7 de Janeiro de 2004 (v. n.º 45 *supra*), precisando que, para respeitar este requisito, um Estado-Membro não deve atribuir mais licenças do que as necessárias à luz do critério mais vinculativo dentre os critérios obrigatórios, a saber os critérios n.ºs 1 a 5 do anexo III. Por conseguinte, resulta da decisão impugnada que, como confirmou de resto na audiência, a Comissão considerou que o plano nacional de atribuição estónio era incompatível com o critério n.º 1 do anexo III, não de forma autónoma, mas por a quantidade total de licenças proposta não se limitar ao necessário à luz dos critérios n.ºs 2 e 3 do anexo III.

72 Em seguida, resulta dos quinto a sétimo considerandos da decisão impugnada que a Comissão aplicou o critério n.º 2, enunciado no anexo III, fixando ela própria como ponto de partida, a título de emissões existentes de gases com efeito de estufa, os valores relativos às emissões de 2005, em vez de tomar como ponto de partida os valores utilizados pela República da Estónia no seu plano nacional de atribuição e de controlar a legalidade destes, verificando designadamente se esta tinha ultrapassado a sua margem de manobra para a execução da directiva.

73 É certo que uma aplicação correcta do critério n.º 2 do anexo III autoriza a Comissão a verificar a compatibilidade da quantidade total de licenças a atribuir com «as avaliações dos progressos reais e previstos na realização das contribuições dos Estados-Membros para o cumprimento dos compromissos assumidos pela Comunidade, efectuadas em conformidade com a Decisão [n.º 280/2004/CE]». No entanto, a Comissão assinala, no quinto considerando da decisão impugnada, que a última avaliação realizada antes da adopção da decisão impugnada, em aplicação da Decisão n.º 280/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, relativa à criação de um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e de implementação do Protocolo de Quioto (JO L 49, p. 1), foi efectuada a partir de valores comunicados pelas instalações estónias para 2005, pelo facto de estes dados serem os mais fiáveis e os mais exactos que podia utilizar. Além disso, segundo o sexto considerando da decisão impugnada, embora diversos Estados-Membros, dentre os quais a República da Estónia, tenham optado por utilizar como ponto de partida das suas previsões a média dos dados de emissões de 2005 verificados de forma

independente e as estimativas das emissões fornecidas por estes Estados-Membros para outros anos, a fim de atenuar os efeitos de acontecimentos particulares ocorridos durante um dado ano, a Comissão rejeitou esta opção afirmando que os efeitos de factores particulares, como as condições meteorológicas, se compensavam em geral em relação à totalidade do ano e que não dispunha de elementos que indicassem que os dados de emissões verificados de 2005 não podiam ser considerados representativos.

74 Ora, a competência da Comissão para controlar a compatibilidade do plano nacional de atribuição com as avaliações *supra* mencionadas não a autorizava a considerar que a utilização, para efeitos do referido plano, de valores diferentes dos utilizados no âmbito das suas avaliação fazia com que o plano fosse incompatível com o critério n.º 2 do anexo III, a menos que o Estado-Membro não pudesse justificar essa utilização. A este respeito, há que assinalar que, nos quinto a sétimo considerandos da decisão impugnada, a Comissão rejeitou os argumentos apresentados pela República da Estónia na fase pré-contenciosa em apoio dos valores usados no seu plano nacional de atribuição, designadamente por estes serem «menos fiáveis» do que os utilizados na última avaliação e por não haver razões suficientes, no que respeita à Estónia, para adaptar os dados de emissões de 2005verificadas de forma independente. A Comissão considerou que uma sobreavaliação das emissões pela República da Estónia não podia ser excluída e evocou o risco de os valores transmitidos por esta «não serem verdadeiramente representativos das emissões reais».

75 Ao rejeitar o plano nacional de atribuição notificado pela República da Estónia com base em tal entendimento, que consiste no essencial, apenas em evocar a existência de dúvidas quanto ao carácter fiável dos dados usados pela República da Estónia, a Comissão cometeu um erro de direito. Como se observou nos n.ºs 53 a 55 *supra*, competia-lhe verificar a legalidade do plano nacional de atribuição respeitando a margem de manobra concedida ao Estado-Membro para aplicar a directiva no âmbito da elaboração do referido plano. Ao rejeitar o plano estónio por os dados usados para esse fim não serem, segundo a Comissão, os melhores disponíveis, por existir, portanto, um risco de sobreavaliação das emissões pela República da Estónia e por nada indicar que os dados em que a Comissão se baseou não podiam ser considerados representativos, esta não teve em atenção a referida margem de manobra. Com efeito, a existência de tal margem de manobra implica necessariamente que o Estado-

-Membro podia validamente escolher dados diferentes como ponto de partida das suas previsões. Ora, a perspectiva da Comissão, que consistiu em considerar que apenas os dados usados pela própria podiam ser utilizados para fins de elaboração de um plano nacional de atribuição, priva os Estados-Membros de toda a margem de manobra a esse respeito. Ao adoptar tal entendimento, a Comissão não teve em conta o facto de que lhe compete controlar as escolhas feitas pelo Estado-Membro para fins de elaboração do seu plano nacional, em vez de fazer a sua própria escolha quanto aos dados a usar, e apenas pronunciar-se sobre eventuais contestações desta escolha pelos Estados--Membros.

76 Em qualquer caso, resulta dos autos que os valores utilizados pela Comissão não eram necessariamente os mais representativos, nem, portanto, os mais fiáveis, no que respeita às emissões da República da Estónia. A este respeito, há que observar que as justificações apresentadas pela Comissão, para rejeitar o entendimento de determinados Estados-Membros que é referido no sexto considerando da decisão impugnada, não podem ser aceites, pelo menos no que diz respeito ao caso particular da República da Estónia. Em primeiro lugar, resulta do anexo 4 do plano nacional de atribuição que o ano de 2005, usado pela Comissão não foi um ano representativo no que respeita à República da Estónia. Com efeito, as emissões desse ano estão claramente abaixo do valor de referência calculado, quanto às centrais eléctricas e às instalações industriais, com base nos três anos em que as emissões foram mais elevadas entre 2000 e 2005 e, relativamente às instalações de produção de calor, com base nos três anos em que as emissões foram mais elevadas entre 1995 e 2005, e tal não obstante um aumento importante do produto interno bruto (PIB) de ano para ano de 2000 a 2005. Em segundo lugar, a Comissão, interrogada a este respeito pelo Tribunal de Primeira Instância na audiência, não apresentou qualquer elemento susceptível de sustentar a sua própria tese, segundo a qual os efeitos dos diferentes factores tidos em conta, como as condições meteorológicas, se compensam, em geral, em relação à totalidade do ano.

77 Por conseguinte, contrariamente ao que afirma a Comissão na decisão impugnada, não só os valores que utilizou não eram necessariamente os mais representativos, nem, portanto, os mais fiáveis, no que diz respeito às emissões da República da Estónia, como dispunha de um determinado número de elementos que implicavam, pelo menos no caso da República da Estónia, que com a escolha dos valores do ano de 2005, como ponto de partida para efeitos dos seu cálculos, se arriscava a falseá-los.

— Quanto à escolha dos métodos utilizados para fins das previsões de evolução das emissões entre o período de referência e o período decorrente de 2008 a 2012

78 Nos oitavos considerandos e seguintes da decisão impugnada, a Comissão examinou a compatibilidade do plano nacional de atribuição com o critério n.º 3 do anexo III, segundo o qual 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». Para este fim, a Comissão decidiu utilizar os dados do modelo Primes, elaborado por um perito da universidade técnica nacional de Atenas, por estes «constituírem as estimativas simultaneamente mais exactas e mais fiáveis do crescimento do PIB e do melhoramento da intensidade de carbono» para avaliar a evolução das emissões entre o período de referência e o período decorrente de 2008 a 2012, do mesmo modo que durante este último período. Com efeito, na decisão impugnada, a Comissão baseou as suas previsões relativas a esta evolução em valores verificados para as emissões de 2005, tal como adaptados pela aplicação de dois coeficientes que reflectiam, respectivamente, a sua estimativa da taxa de crescimento do PIB durante o período de 2005 a 2010 e a taxa provável de melhoramento da intensidade de carbono por unidade de PIB durante o mesmo período.

79 A este respeito, importa recordar, novamente, que os Estados-Membros dispõem de uma margem de manobra para decidir o método a adoptar para elaborar o seu plano nacional de atribuição de licenças. Ao decidir utilizar os dados do modelo Primes em razão da sua pretensa maior fiabilidade em relação aos outros dados, mas sem demonstrar o carácter insuficiente do método utilizado pela República da Estónia para calcular os dados usados para fins do seu plano nacional de atribuição, a Comissão não teve em conta esta margem de manobra.

80 Em particular, a própria Comissão reconheceu explicitamente, na audiência, que não podia substituir pela sua própria avaliação dos aspectos relativos às escolhas políticas a avaliação efectuada por um Estado-Membro para fins da elaboração do seu plano nacional de atribuição, nem mesmo exercer um controlo marginal sobre tal escolha. No entanto, a Comissão alegou que tal escolha política só podia ser tida em conta no âmbito da sua avaliação de um plano nacional de atribuição na medida em que tenha sido consagrada em instrumentos legislativos antes de 2004 e em que lhe tenha sido notificada a fim de que a possa tomar em consideração na elaboração do seu próprio modelo económico.

81 No entanto, há que observar que a Comissão não invocou qualquer texto nem regra jurídica que possa justificar tal limitação, para um Estado-Membro, na tomada em consideração da sua política energética nacional para fins da elaboração do seu plano nacional de atribuição. Pelo contrário, é ao Estado-Membro que compete elaborar um plano nacional de atribuição em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, da directiva e, assim, determinar quais são os aspectos da sua política energética nacional que importa ter em conta. Ora, resulta do n.º 3 do plano nacional de atribuição da República da Estónia, anexado à sua petição, que este Estado-Membro sublinhou o carácter estratégico das suas reservas de xisto betuminoso, bem como as dificuldades em termos de segurança do aprovisionamento que poderiam resultar de um aumento significativo da utilização do gás natural, assinalando designadamente que as suas importações de gás provêem de um único país exportador, a saber a Rússia.

82 Pela aplicação do modelo Primes, baseado essencialmente em parâmetros económicos e ecológicos, a Comissão abstraiu, portanto, no caso em apreço, da eventual pertinência desta consideração de ordem geoestratégica que a República da Estónia tinha, contudo, integrado no seu plano nacional de atribuição de forma explícita e, portanto, não teve em conta os limites do seu próprio poder de controlo.

83 De qualquer modo, no que respeita, em primeiro lugar, à taxa de evolução do PIB durante o período que decorre de 2005 a 2010, resulta dos autos que os valores relativos ao crescimento do PIB utilizados pela Comissão na decisão impugnada para determinar o tecto máximo de emissões para a Estónia para o período decorrente de 2008 a 2012, não eram os melhores disponíveis no momento da adopção da decisão impugnada. No seu plano nacional de atribuição, a República da Estónia utilizou uma previsão de crescimento de 9,6% para 2006, baseada nos últimos dados de que dispunha o Ministério das Finanças estónio. Esta continha uma taxa de crescimento ligeiramente menos elevada, de 7,4 a 8,4%, para cada um dos quatro anos seguintes.

84 Na decisão impugnada, a Comissão expõe, na nota de rodapé n.º 24, que, segundo valores publicados em 2005 num documento intitulado «European Energy and Transport Trends», estava previsto para a Estónia um crescimento anual de 5,1839% de 2005 a 2010. Ora, resulta dos autos e mais concretamente de uma leitura combinada do documento intitulado «Tabela Primes 'Estónia: baixa restrição das emissões de carbono/ausência de captura e armazenagem geológica de carbono'», anexado à petição, e da nota de rodapé n.º 24 da decisão impugnada que esta taxa de 5,1839% resulta de um simples cálculo aritmético efectuado com base nos valores relativos ao

PIB da República da Estónia utilizados igualmente no modelo Primes, a saber 8 mil milhões de euros em 2005 e 10,3 mil milhões de euros em 2010. No entanto, a Comissão explica, na mesma nota de rodapé, que para ter em conta valores mais recentes levados ao seu conhecimento, decidiu substituir o valor previsto para o crescimento do PIB no documento intitulado «European Energy and Transport Trends» por outras previsões económicas, publicadas em de Novembro de 2006 num documento intitulado «Economic Forecasts Autumn 2006», mas unicamente para os anos em relação aos quais estas previsões mais recentes estavam disponíveis. Assim, utilizou estes últimos valores para os anos de 2006 a 2008, mas continuou a utilizar, para 2009 e 2010, uma taxa de crescimento calculada a partir dos valores apresentados no documento intitulado «European Energy and Transport Trends» de 2005.

85 Importa observar que ao proceder desta forma a Comissão não utilizou os melhores dados disponíveis no que respeita às previsões de crescimento do PIB da República da Estónia para os anos de 2009 e 2010 e que também não justificou suficientemente a recusa das previsões apresentadas pela República da Estónia para estes dois anos. Com efeito, as previsões feitas pela República da Estónia no seu plano nacional de atribuição, por um lado, baseiam-se em dados de base mais recentes do que os utilizados no documento intitulado «European Energy and Transport Trends» e, por outro, são mais próximas dos do documento intitulado «Economic Forecasts Autumn 2006» que a própria Comissão utilizou para os anos de 2006 a 2008 por serem mais fiáveis. Nestas circunstâncias, a posição da Comissão, segundo a qual a mesma utilizou os melhores dados disponíveis para os anos de 2009 e 2010 tendo rejeitado as previsões da República da Estónia e utilizado em vez destas as contidas no documento intitulado «European Energy and Transport Trends», não é credível.

86 No que diz respeito, em segundo lugar, ao cálculo da taxa de melhoramento da intensidade de emissão de carbono por unidade de PIB, é pacífico que a Comissão se baseou directamente nos dados que resultam do modelo Primes, a saber na de 1 945,3 toneladas de emissões de CO_2 por milhões de euros de PIB em 2005 e na de 1 346,3 toneladas de emissões de CO_2 por milhões de euros de PIB em 2010. Ora, como a Comissão reconheceu na audiência, se um dos dados tidos em conta nos cálculos efectuados no âmbito da elaboração do modelo Primes se demonstra ser incorrecto, como ocorre no caso em apreço, no que respeita à taxa de crescimento do PIB da República da Estónia (v. n.os 84 e 85 *supra*), os outros dados que figuram na última versão deste modelo serão necessariamente falsos. Com efeito, estes últimos baseiam-se numa previsão de crescimento do PIB que não era a mais exacta disponível no

momento da elaboração do modelo. Como a Comissão reconheceu igualmente na audiência, em tais circunstâncias, é necessário calcular novamente todas as previsões que resultam do modelo, utilizando as estimativas actualizadas da taxa de crescimento do PIB. Na medida em que a Comissão não o fez, os dados que utilizou na decisão impugnada não podem ser considerados os melhores disponíveis.

— Quanto às outras razões apresentadas pela Comissão para justificar a sua rejeição do plano nacional de atribuição

87 Em seguida, há que responder ao argumento da Comissão segundo o qual a utilização dos dados de 2005 e do modelo Primes se justificava pela necessidade de apreciar cada plano nacional de atribuição por referência aos mesmos valores e parâmetros de análise, a fim de respeitar as exigências do princípio da igualdade de tratamento.

88 Esse argumento não pode ser acolhido. Com efeito, a invocação do referido princípio não pode modificar a repartição de competências prevista pela directiva entre a Comissão e os Estados-Membros, nos termos da qual estes são competentes para elaborar um plano nacional de atribuição e para adoptar uma decisão final sobre a quantidade total de licenças a atribuir.

89 Além disso, como assinala a República da Estónia correctamente, a Comissão pode assegurar a igualdade de tratamento dos Estados-Membros de forma adequada examinando o plano apresentado por cada um destes com o mesmo grau de diligência. É certo que, como se recordou no n.º 63 *supra*, a Comissão pode elaborar o seu próprio modelo económico e ecológico assente sobre dados que escolheu e de o utilizar como ponto de comparação para verificar se o plano nacional de atribuição de cada Estado-Membro é compatível com os critérios do anexo III. Para efeitos de elaboração deste modelo, a Comissão dispõe, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 55 *supra*, de uma margem de apreciação.

90 No entanto, a Comissão não pode substituir com a análise que resulta da aplicação do seu próprio modelo a apreciação efectuada por um Estado-Membro no seu plano nacional de atribuição, nem rejeitar este com base em que existe uma divergência entre esta apreciação e a sua própria análise. Com efeito, se a Comissão tivesse o poder de fazer prevalecer a sua própria análise, o artigo 9.º, n.º 1 e o artigo 11.º, n.º 2, da directiva, que atribuem aos Estados-Membros as competências para elaborar um plano nacional de atribuição de licenças e para, em seguida, decidir sobre a quantidade total de licenças a atribuir, seriam privados da sua utilidade.

91 Por último, há que rejeitar a argumentação da Comissão segundo a qual o artigo 9.º, n.º 3, da directiva, que lhe confere um poder de controlo e de rejeição dos planos nacionais de atribuição, seria privado do seu efeito útil se não pudesse adoptar uma decisão que fixa um tecto máximo para a quantidade total de licenças que um Estado-Membro pode atribuir.

92 Com efeito, resulta do antes exposto, e designadamente dos n.ºs 62 e 63 *supra*, que a Comissão pode utilmente controlar um plano nacional de atribuição e rejeitá-lo, se necessário, sem ter que fixar tal tecto máximo. Além disso, o argumento, segundo o qual as disposições da directiva podem conduzir a uma situação de impasse, se o Estado-Membro e a Comissão não conseguem chegar a acordo sobre uma quantidade total de licenças a atribuir com base em modificações sucessivas do plano nacional apresentadas por um Estado-Membro, não pode proceder. Por um lado, não compete ao Tribunal de Primeira Instância resolver este problema potencial no âmbito do presente litígio, na medida em que este não se coloca. Por outro lado, se este problema devesse ser solucionado a fim de evitar uma situação de impasse permanente, seria inconcebível resolvê-lo fazendo prevalecer o ponto de vista da Comissão sobre o do Estado-Membro, uma vez que, como resulta do n.º 54 *supra*, a Comissão dispõe de um poder de controlo e de rejeição, ao passo que o Estado-Membro é competente tanto para apresentar um plano nacional como para decidir, a final, a atribuição das licenças.

93 Para finalizar, o artigo 1.º, n.º 1, da decisão impugnada contém igualmente a declaração de que a inclusão das emissões suplementares de uma instalação específica de um montante de 0,313883 milhões de toneladas por ano de equivalente CO_2 por ano, é igualmente incompatível com os critérios n.ºs 1 a 3 do anexo III. Com base nas considerações *supra* expostas, importa também anular a decisão impugnada no que diz respeito a esta declaração, na medida em que a Comissão não se limitou a explicar as razões que a levaram a concluir por essa incompatibilidade, mas prescreveu a exclusão

do montante em questão da quantidade total de licenças, designadamente no artigo 2.º, n.º 1, e no artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada.

94 Resulta de todas as considerações precedentes que 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 devem ser anulados. Por conseguinte, não há que examinar o segundo, terceiro e quinto fundamentos invocados pela República da Estónia uma vez que são dirigidos contra estas mesmas disposições.

Quanto ao quarto fundamento, relativo a uma violação do princípio da boa administração

Argumentos das partes

95 A República da Estónia alega que, por força do princípio da boa administração, as instituições comunitárias são obrigadas a cumprir as suas funções com cuidado e imparcialidade. Segundo a mesma, este princípio deve aplicar-se não apenas às suas relações com os particulares, mas também às suas relações com os Estados-Membros. No caso em apreço, a Comissão não teve em conta todos os elementos de facto e as informações que lhe foram fornecidas, não fazendo, portanto, prova de uma diligência suficiente na adopção da decisão impugnada.

96 Mais concretamente, a República da Estónia censura à Comissão ter considerado, no artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada, que o seu plano nacional de atribuição de licenças era incompatível com o critério n.º 3 do anexo III em razão da não inclusão, na quantidade total de licenças a atribuir, de uma «reserva» de licenças, constituída pela mesma em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2006/780/CE da Comissão, de 13 de Novembro de 2006, relativa à prevenção da dupla contagem das reduções de emissões de gases com efeito de estufa no âmbito do regime comunitário

de comércio de emissões no que diz respeito a actividades de projecto ao abrigo do Protocolo de Quioto em aplicação da directiva (JO L 316, p. 12). Esta declaração da Comissão é inexacta uma vez que resulta de um exame atento do plano de atribuição de licenças, e em particular dos seus anexos 1 e 3, que a República da Estónia incluiu efectivamente na quantidade total de licenças uma reserva de licenças fixada em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 2006/780.

97 A Comissão observa que a informação apresentada pela República da Estónia no seu plano nacional de atribuição, designadamente nos anexos 1 e 3 deste, relativa à inclusão de uma «reserva» na quantidade total de licenças de emissão, não era suficientemente clara, sendo mesmo contraditória. Além disso, os serviços da Comissão adicionaram todas as quantidades de emissões das instalações previstas para o segundo período de comércio e referidas no anexo 1 do plano de atribuição de licenças estónio. Este cálculo não permitiu considerar que a «reserva» tinha sido tida em conta aquando da determinação da quantidade total de licenças em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1 ou 3, da Decisão 2006/780.

98 Quanto ao mais, a Comissão remete para os argumentos que apresentou em resposta ao segundo fundamento invocado pela República da Estónia.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

99 Há que observar que entre as garantias atribuídas pela ordem jurídica comunitária nos procedimentos administrativos figura nomeadamente o princípio da boa administração, a que está ligada a obrigação de a instituição competente examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso concreto (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Janeiro de 1992, La Cinq/Comissão, T-44/90, Colect., p. II-1, n.º 86; de 26 de Junho de 1993, Asia Motor France e o./Comissão, T-7/92, Colect., p. II-669, n.º 34, e de 20 de Março de 2002, ABB Asea Brown Boveri/ /Comissão, T-31/99, Colect., p. II-1881, n.º 99).

100 Em seguida, importa assinalar que, na medida em que a República da Estónia invoca, no essencial, no âmbito do presente fundamento, os mesmos vícios que invocou no âmbito do seu segundo fundamento, põe em causa a fixação pela Comissão do tecto máximo relativo à quantidade total de licenças a atribuir no artigo 1.º, n.º 1, no artigo 2.º, n.º 1, e no artigo 3.º, n.º 1, da decisão impugnada. Dado que estas três disposições já foram anuladas com base no primeiro fundamento, não há que decidir sobre esta parte do presente fundamento.

101 Em contrapartida, na medida em que a República da Estónia censura à Comissão ter considerado, no artigo 1.º, n.º 2, da decisão impugnada, que o seu plano nacional de atribuição de licenças era incompatível com o critério n.º 3 do anexo III em razão da não inclusão, na quantidade total de licenças a atribuir, de uma «reserva» de licenças, constituída pela mesma em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2006/780, esta parte do fundamento será examinada nos seguintes números. Uma vez que o artigo 3.º da Decisão 2006/780 prevê, na realidade, a criação de duas reservas diferentes, respectivamente nos seus n.ºs 1 e 2, as duas partes da reserva a que a Comissão faz referência na decisão impugnada serão tratadas como duas reservas na sequência do presente acórdão.

102 A Comissão precisou, na audiência, a sua posição em relação a esta última parte do presente fundamento. Nos seus articulados, alega não apenas que o plano nacional de atribuição é vago no que diz respeito às reservas previstas no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2006/780, mas também, além disso, que resulta dos seus próprios cálculos baseados nos anexos deste plano que estas reservas não tinham sido incluídas na quantidade total de licenças prevista no referido plano. Na audiência, ao invés, precisou que, no momento em que a decisão impugnada foi redigida, não era claro, pela leitura do plano nacional de atribuição da República da Estónia, e designadamente dos seus anexos, se as reservas *supra* mencionadas tinham sido tidas em conta para efeitos do cálculo da quantidade total de licenças.

103 Importa constatar que os valores apresentados pela República da Estónia nos anexos do seu plano nacional de atribuição são coerentes e compreensíveis e que as reservas de licenças constituídas pela República da Estónia em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2006/780 foram incluídas na quantidade total de licenças a atribuir prevista nos termos do seu plano nacional de atribuição, contrariamente ao sustentado pela Comissão. Em particular, resulta de uma leitura combinada do anexo 1 do plano

nacional de atribuição e da tabela que figura na primeira página do seu anexo 3 que o montante de 948 531 toneladas de equivalente CO_2 representa a totalidade das licenças contidas na reserva relativa às instalações que realizam actividades de projectos para as quais já tinha sido emitida uma declaração de aprovação em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 2006/780. Resulta igualmente dos seus dois anexos que a quantidade de licenças de 795 026 de toneladas de equivalente CO_2 deveria ser compensada pela retirada de licenças a determinadas instalações específicas cujas emissões seriam directamente reduzidas devido aos projectos em questão. Resulta de um simples cálculo aritmético, operado a partir dos dados contidos nestes mesmos anexos, que o saldo da reserva é de um montante de 153 505 de toneladas de equivalente CO_2. Decorre igualmente destes anexos que estas quantidades de licenças deveriam ser compensadas de formas específica pela retirada de licenças a instalações ainda não identificadas, mas pertencentes ao sector da produção de calor, cujas emissões seriam indirectamente reduzidas em virtude dos projectos em questão.

104 Do mesmo modo, resulta de uma leitura combinada do anexo 1 do plano nacional de atribuição e da tabela que figura na segunda página do seu anexo 3 que o montante de 9 194 742 toneladas de equivalente CO_2 representa a totalidade das licenças contidas na reserva relativa às instalações que realizam actividades de projectos para as quais ainda não tinha sido emitida uma declaração de aprovação, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, da Decisão 2006/780. Resulta das explicações fornecidas nesta mesma página do anexo 3 do plano nacional de atribuição que as quantidades de licenças contidas nesta reserva deveriam igualmente ser compensadas por reduções de emissões em determinadas instalações ainda não identificadas.

105 Importa sublinhar que as quantidades de licenças incluídas nas duas reservas *supra* mencionadas são, portanto, compensadas por reduções de emissões em determinadas instalações cujas emissões reais são, contudo, tidas em conta no anexo 1 do plano nacional de atribuição para calcular a quantidade total de licenças a atribuir. O efeito da atribuição destas licenças às reservas é, portanto, perfeitamente neutro em relação à quantidade total de licenças a atribuir Nesta medida, se as quantidades de licenças compreendidas nestas reservas não são deduzidas da quantidade total de licenças, há que concluir que estão necessariamente incluídas nesta.

106 A este respeito, a soma dos valores indicados no anexo 1 do plano nacional de atribuição correspondente às emissões de cada instalações enumerada é de 112 820 158 de toneladas de equivalente CO_2. Ora, este total corresponde precisamente ao de 112 666 653 de toneladas de equivalente CO_2 utilizado no cálculo final que figura na última página deste anexo e que representa o total das licenças previstas para as instalações que já estão em actividade durante o período que decorre de 2008 a 2012, excepto na medida em que uma quantidade de licenças de 153 505 de toneladas de equivalente CO_2 lhe tenha sido de deduzida. Ora, este último montante corresponde precisamente à parte da reserva constituída em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 2006/780 que deveria ser compensada de forma indirecta em instalações não identificadas.

107 Não resulta dos anexos do plano nacional de atribuição porque razão a República da Estónia considerou que este montante devia ser deduzido da quantidade total de licenças. Nesta medida, a referida parte da reserva em questão não parece ter sido incluída na quantidade total de licenças calculada pela República da Estónia. Pelo menos, o plano nacional de atribuição é ambíguo a este respeito.

108 Ao invés, uma vez que a outra parte da reserva constituída em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, da Decisão 2006/780, a saber uma quantidade de licenças de 795 026 de toneladas de equivalente CO_2 bem como a totalidade da reserva constituída em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, da decisão impugnada não foram deduzidas da quantidade total de licenças, decorre dos elementos dos autos que estas foram correctamente incluídas nesta.

109 Não compete ao juiz comunitário determinar de forma precisa e definitiva, no âmbito do presente fundamento, relativo a uma pretensa violação do princípio da boa administração, em que medida as reservas foram realmente incluídas na quantidade total de licenças. Neste contexto, o juiz comunitário deve verificar se a Comissão examinou, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso em apreço.

110 A este respeito, resulta das considerações precedentes que os elementos dos autos não parecem poder ser conciliados com a conclusão extraída pela Comissão na decisão impugnada de que as licenças contidas nas reservas em questão não foram incluídas na quantidade total de licenças a atribuir. Além disso, a Comissão não explicou nem na decisão impugnada nem perante o Tribunal de Primeira Instância com que fundamento extraiu essa conclusão, limitando-se a afirmar, nos seus articulados, que os seus próprios cálculos indicavam não ser esse o caso e, na audiência, que não estava claro se as reservas em causa tinham sido tidas em conta para fins do cálculo da quantidade total de licenças. Ora, na audiência, a Comissão, que tinha inicialmente solicitado autorização para apresentar um documento ao Tribunal de Primeira Instância, explicando que os seus próprios cálculos estavam expostos neste, em seguida, retirou o pedido indicando que este elemento já não era relevante.

111 Não existindo explicações precisas relativas às lacunas que o plano nacional de atribuição estónio apresenta ou aos erros alegadamente cometidos pela República da Estónia neste plano, a Comissão não demonstrou que os cálculos contidos no plano nacional de atribuição estivessem feridos de erro.

112 À luz do que precede, há que concluir que a Comissão não examinou de modo adequado o plano nacional de atribuição apresentado pela República da Estónia, e designadamente os seus anexos 1 e 3, no âmbito da sua apreciação da questão de saber se as reservas previstas no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Decisão 2006/780 estavam incluídas na quantidade total de licenças proposta. Consequentemente, a Comissão violou o princípio da boa administração e, nesta medida, o presente fundamento deve ser julgado procedente.

113 Por conseguinte, importa anular o artigo 1.º, n.º 2, e o artigo 2.º, n.º 2, da decisão impugnada.

Conclusão

114 Como resulta dos n.os 31 a 34 *supra*, resulta 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 (v., n.º 94 *supra*), e da do artigo 1.º, n.º 2, e do artigo 2.º, n.º 2, desta decisão (v., n.º 113 *supra*), que esta deve ser anulada na sua totalidade. Com efeito, estas disposições não são destacáveis do resto da decisão impugnada, dado que a sua anulação modifica a substância da mesma.

Quanto às despesas

115 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 Estónia.

116 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, os Estados-Membros que intervieram no litígio suportam as suas despesas. A República da Lituânia, a República Eslovaca e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão, portanto, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Sétima Secção)

decide:

1) **A decisão da Comissão, de 4 de Maio de 2007, sobre o plano nacional de atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa notificado pela República da Estónia 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 suportará, além das suas próprias despesas, as efectuadas pela República da Estónia.**

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

Forwood Šváby Moavero Milanesi

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

Assinaturas

Índice

Quadro jurídico . . . . . II - 3470

Matéria de facto e tramitação do processo . . . . . II - 3474

Pedidos das partes . . . . . II - 3480

Quanto à admissibilidade . . . . . II - 3482

Argumentos das partes . . . . . II - 3482

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 3483

Quanto ao mérito . . . . . II - 3485

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um excesso de poder resultante de violações do artigo 9.º, n.os 1 e 3, e do artigo 11.º, n.º 2, da directiva . . . . . II - 3486

Argumentos das partes . . . . . II - 3486

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 3490

— Quanto à repartição das competências entre os Estados-Membros e a Comissão . . . . . II - 3490

— Quanto ao exercício pela Comissão das suas competências no caso em apreço . . . . . II - 3492

— Quanto à escolha dos valores relativos às emissões que devem servir de ponto de partida para fins das previsões para o período decorrente de 2008 a 2012 . . . . II - 3497

— Quanto à escolha dos métodos utilizados para fins das previsões de evolução das emissões entre o período de referência e o período decorrente de 2008 a 2012 . . . . . II - 3500

— Quanto às outras razões apresentadas pela Comissão para justificar a sua rejeição do plano nacional de atribuição . . . . . II - 3503

Quanto ao quarto fundamento, relativo a uma violação do princípio da boa administração II - 3505

Argumentos das partes . . . . . II - 3505

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância . . . . . II - 3506

Conclusão . . . . . II - 3511

Quanto às despesas . . . . . II - 3511