Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 8 de marzo de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea — Directiva 2003/87/CE — Artículo 3, letra a) — Artículos 11 y 12 — Cese de las actividades de una instalación — Entrega de los derechos de emisión no utilizados — Período 2008-2012 — Ausencia de indemnización — Sistema del régimen para el comercio de derechos de emisión»

En el asunto C-321/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Luxemburgo), mediante resolución de 19 de junio de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de junio de 2015, en el procedimiento entre

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

y

État du Grand-Duché de Luxembourg,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. M. Berger y los Sres. A. Borg Barthet, E. Levits y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA, por el Sr. G. Loesch, avocat;

— en nombre del Gobierno luxemburgués, por la Sra. D. Holderer, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Kinsch, avocat;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. White, A. Buchet y K. Mifsud-Bonnici, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de julio de 2016;

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 219/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009 (DO 2009, L 87, p. 109) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (en lo sucesivo, «ArcelorMittal») y el Estado del Gran Ducado de Luxemburgo, en relación con la legalidad de la decisión del ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures (Ministro delegado de desarrollo sostenible e infraestructuras) mediante la que se exigió a dicha sociedad la entrega, sin mediar indemnización, de 80 922 derechos de emisión de gases de efecto invernadero no utilizados.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 A tenor del artículo 1 de la Directiva 2003/87, ésta «establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad [...], a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente».

4 El artículo 3, letra a), de esta Directiva define el «derecho de emisión» como «el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un período determinado, válido únicamente a efectos del cumplimiento de los requisitos de la presente Directiva, siendo este derecho transferible de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva».

5 El artículo 7 de la referida Directiva dispone:

«El titular notificará a la autoridad competente cualquier cambio previsto en el carácter o en el funcionamiento de la instalación o cualquier ampliación prevista de ésta que pueda hacer necesaria la actualización del permiso de emisión de gases de efecto invernadero. Cuando proceda, la autoridad competente actualizará el permiso. En los casos en que cambie la identidad del titular de la instalación, la autoridad competente actualizará el permiso introduciendo el nombre y la dirección del nuevo titular.»

6 El artículo 9 de la Directiva 2003/87 prevé la elaboración, por cada Estado miembro, de un plan nacional de asignación (en lo sucesivo, «PNA»). En particular, sus apartados 1 y 3 disponen:

«1. Para cada período contemplado en los apartados 1 y 2 del artículo 11, cada Estado miembro elaborará un plan nacional que determinará la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación. El plan se basará en criterios objetivos y transparentes, incluidos los enumerados en el anexo III, teniendo debidamente en cuenta las observaciones del público. Sin perjuicio del Tratado [CE], y a más tardar el 31 de diciembre de 2003, la Comisión desarrollará orientaciones para la aplicación de los criterios enumerados en el anexo III.

[…]

3. En un plazo de tres meses a partir de la notificación del [PNA] de un Estado miembro de conformidad con el apartado 1, la Comisión podrá rechazar dicho plan, o cualquiera de sus elementos, por razón de su incompatibilidad con el artículo 10 o con los criterios que figuran en el anexo III. El Estado miembro sólo tomará una decisión en virtud de los apartados 1 o 2 del artículo 11 si la Comisión acepta las enmiendas propuestas. La Comisión deberá motivar sistemáticamente su decisión de rechazar un plan o cualquiera de sus elementos.»

7 El artículo 11 de la Directiva 2003/87 establece en sus apartados 2 y 4 lo siguiente:

«2. Para el período de cinco años que comenzará el 1 de enero de 2008, y para cada período de cinco años subsiguiente, cada Estado miembro decidirá la cantidad total de derechos de emisión que asignará para ese período e iniciará su proceso de asignación al titular de cada instalación. Esta decisión se tomará al menos doce meses antes del principio del período y se basará en el [PNA] del Estado miembro elaborado en virtud del artículo 9 y de conformidad con el artículo 10, teniendo debidamente en cuenta las observaciones del público.

[…]

4. La autoridad competente expedirá una parte de la cantidad total de derechos de emisión cada año del período contemplado en los apartados 1 o 2, a más tardar el 28 de febrero de dicho año.»

8 En virtud del artículo 12, apartados 1 y 3, de la referida Directiva:

«1. Los Estados miembros velarán por que los derechos de emisión puedan transferirse entre

a) personas en la Comunidad;

[…]

3. Los Estados miembros velarán por que, a más tardar el 30 de abril de cada año, el titular de cada instalación entregue un número de derechos de emisión […] equivalente a las emisiones totales de esa instalación durante el año natural anterior, verificadas de conformidad con el artículo 15, y por que dichos derechos se cancelen a continuación.»

9 El artículo 13, apartado 1, de la mencionada Directiva dispone:

«Los derechos de emisión serán válidos para las emisiones producidas durante el período contemplado en los apartados 1 o 2 del artículo 11 para el que se hayan expedido.»

10 El artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2003/87 establece:

«Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias para la creación y el mantenimiento de un registro que permita llevar cuenta exacta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión. Los Estados miembros podrán incorporar sus registros a un sistema consolidado del que formen parte otros Estados miembros.»

Derecho luxemburgués

11 El artículo 16 de la Constitución de Luxemburgo dispone.

«Nadie podrá ser privado de su propiedad, salvo por causa de utilidad pública y a cambio de una indemnización justa, en los supuestos y del modo previstos mediante ley.»

12 La Directiva 2003/87 fue transpuesta al derecho luxemburgués mediante la loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (Ley de 23 de diciembre de 2004, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, *Mémorial* A 2004, p. 3792; en lo sucesivo, «Ley de 2004»). El artículo 12, apartados 2 y 4, de esta Ley establece:

«2. Para el período de cinco años que comenzará el 1 de enero de 2008, y para cada período de cinco años subsiguiente, el Ministro determinará la cantidad total de derechos de emisión que asignará para ese período e iniciará el proceso de asignación de esos derechos al titular de cada instalación. El Ministro adoptará dichas medidas al menos doce meses antes del inicio del período de que se trate y se basará en el plan nacional de asignación de derechos de emisión elaborado en virtud del artículo 10.

[…]

4. Cada año del período contemplado en los apartados 1 o 2, a más tardar el 28 de febrero del año en cuestión, el Ministro expedirá una parte de la cantidad total de derechos de emisión.»

13 En virtud del artículo 13, apartado 6, de esta Ley:

«Todo cese total o parcial de la explotación de una instalación deberá comunicarse inmediatamente al Ministro. El Ministro decidirá sobre la entrega total o parcial de los derechos de emisión no utilizados.»

14 El Gran Ducado de Luxemburgo elaboró su PNA para el período 2008-2012 con arreglo al artículo 9 de la Directiva 2003/87. Dicho PNA fue aprobado por la Comisión mediante decisiones de 29 de noviembre de 2006 y de 13 de julio de 2007. En la página 7 de dicho PNA se prevé, en esencia, que, en caso de desmantelamiento o cierre de una instalación no se conferirán derechos de emisión para el año siguiente.

Litigio principal y cuestión prejudicial

15 Según resulta de los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia, el ministre de l'Environnement (Ministro de medio ambiente) asignó a ArcelorMittal, para el período 2008-2012, un total de 405 365 derechos de emisión. En lo que respecta al año 2012, el referido Ministro asignó a ArcelorMittal 81 073 derechos de emisión para su instalación de Schifflange (Luxemburgo), que debían inscribirse en el registro nacional.

16 Mediante escrito de 23 de abril de 2012, ArcelorMittal solicitó a dicho Ministro la suspensión de los controles medioambientales, alegando que la actividad de la instalación de Schifflange había quedado en suspenso desde finales de 2011 por un período indefinido.

17 Mediante decreto de 6 de junio de 2013, el Ministro delegado de desarrollo sostenible e infraestructuras, por un lado, redujo el total de los derechos de emisión asignados a dicha sociedad para el período 2008-2012 y, por otro, solicitó la entrega, sin mediar indemnización, de 80 922 derechos de emisión (en lo sucesivo, «derechos de emisión controvertidos»). Esta medida, adoptada, en particular, sobre la base del artículo 13, apartado 6, de la Ley de 2004, se justificó invocando la declaración de ArcelorMittal relativa a la suspensión de las actividades de su instalación de Schifflange desde finales de 2011.

18 El 8 de julio de 2013, ArcelorMittal interpuso recurso de reposición contra el decreto ministerial de 6 de junio de 2013, el cual fue desestimado mediante resolución de 24 de septiembre de 2013. El tribunal administratif (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Luxemburgo), ante el que la referida sociedad interpuso recurso contra dicho decreto, decidió, mediante resolución de 17 de diciembre de 2014, plantear ante la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Luxemburgo) una cuestión de inconstitucionalidad acerca de la conformidad del artículo 13, apartado 6, de la Ley de 2004 con el artículo 16 de la Constitución. Según el tribunal administratif (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo), la entrega, sin mediar indemnización, de los derechos de emisión controvertidos equivale, habida cuenta de sus efectos, a una expropiación ilegal, toda vez que los derechos de emisión controvertidos habían sido asignados e inscritos en el registro nacional y, por consiguiente, habían entrado a formar parte del patrimonio de ArcelorMittal. La Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional), por su parte, alberga dudas acerca de la compatibilidad del artículo 13, apartado 6, de la Ley de 2004 con la Directiva 2003/87, en la medida en que esta disposición podría ser contraria al sistema del régimen establecido mediante dicha Directiva.

19 En estas circunstancias, la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible el artículo 13, apartado 6, de la [Ley de 2004], precepto que permite al ministro competente ordenar, sin mediar indemnización, la entrega total o parcial de los derechos expedidos de conformidad con el artículo 12, apartados 2 y 4, de dicha Ley, pero no utilizados, con la Directiva [2003/87], más concretamente con el sistema del régimen de comercio de derechos de emisión previsto en ella, cuestión que abarca la referente a si se trata efectivamente de una entrega de derechos de emisión expedidos pero no utilizados y, en caso de respuesta afirmativa, cuál sería su calificación, así como la referente a si tales derechos de emisión pueden calificarse de bienes?»

Sobre la cuestión prejudicial

20 Mediante su cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que permite a las autoridades competentes exigir la entrega, sin mediar indemnización, de los derechos de emisión asignados pero no utilizados por el titular.

21 El referido órgano jurisdiccional pregunta, además, si los derechos controvertidos pueden calificarse de derechos de emisión en el sentido de la Directiva 2003/87 y, de ser así, desea saber cuál es la naturaleza jurídica de tales derechos.

22 En lo que respecta a la primera parte de la cuestión prejudicial planteada, procede comenzar recordando que el régimen de comercio de derechos de emisión establecido en la Directiva 2003/87 se basa en una lógica económica que estimula a cualquiera de sus participantes a emitir una cantidad de gases de efecto invernadero inferior a los derechos de emisión que inicialmente le fueron asignados, con el fin de transmitir el excedente a otro participante que haya producido una cantidad de emisiones superior a los derechos de emisión asignados (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 32).

23 A continuación, procede señalar que el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2003/87 impone la creación de un sistema de registros nacionales con el fin de llevar una «cuenta exacta» de las operaciones realizadas con los derechos de emisión.

24 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el sistema general de la Directiva 2003/87 se basa en una contabilidad estricta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, cuyo marco se establece en su artículo 19. Esta contabilidad exacta es inherente

al propio objeto de la Directiva, a saber, el establecimiento de un régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que persigue la reducción de las emisiones de dichos gases en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y cuyo objetivo último es la protección del medio ambiente (sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 27).

25 Además, tal y como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, la exigencia de exactitud del volumen y de las circunstancias de los derechos de emisión responde a la aspiración del legislador de la Unión Europea de mejorar el funcionamiento del mercado establecido mediante la Directiva 2003/87, evitando las distorsiones que resultarían de cualquier incertidumbre acerca de la validez de los derechos de emisión. Además, por encima del interés puramente económico en mantener la fiabilidad del referido mercado, esta exigencia de exactitud permite lograr el objetivo perseguido por éste, esto es, luchar contra la contaminación. Garantizar la correspondencia entre las emisiones reales y las autorizadas por medio de los derechos de emisión constituye, por esa razón, una prioridad del conjunto del sistema.

26 A tal efecto, el artículo 7 de la Directiva 2003/87 impone a los titulares de una instalación la obligación de comunicar a las autoridades competentes cualquier cambio relativo a su utilización que pueda requerir una actualización del permiso de emisión de gases de efecto invernadero.

27 Por último, es preciso subrayar que los Estados miembros disponen de cierto margen de maniobra a la hora de definir sus PNA (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, apartados 51 a 53). Al término del procedimiento del artículo 9 de la Directiva 2003/87, un PNA goza de una presunción de legalidad en la medida en que, tras la expiración del plazo de tres meses establecido en el apartado 3 de este artículo, se considera definitivo, si no existen observaciones por parte de la Comisión, de manera que el Estado miembro de que se trate puede adoptarlo (sentencia de 3 de octubre de 2013, Comisión/Letonia, C-267/11 P, EU:C:2013:624, apartado 46).

28 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que el Ministro delegado de desarrollo sostenible e infraestructuras ordenó, mediante su decreto de 6 de junio de 2013, la entrega de los derechos de emisión controvertidos sin mediar indemnización.

29 Según el Gobierno luxemburgués y la Comisión, con esta entrega se pretendía remediar una situación irregular. En efecto, según afirman, los derechos de emisión controvertidos fueron asignados a ArcelorMittal debido únicamente a que dicha sociedad no informó a las autoridades competentes, antes de la fecha prevista para la asignación de tales derechos, de la suspensión de la actividad de su instalación de Schifflange por un período indefinido. En estas circunstancias, consideran, por un lado, que ArcelorMittal incumplió la obligación de notificación establecida en el artículo 13, apartado 6, de la Ley de 2004. Por otro lado, afirman que no se ha dado cumplimiento a la exigencia establecida en el PNA luxemburgués, según la cual, en caso de desmantelamiento o de cierre de una instalación no se conferirán derechos de emisión para el año siguiente.

30 Tal y como señaló el Abogado General en el punto 69 de sus conclusiones, la obligación establecida en el artículo 13, apartado 6, de la Ley de 2004 viene a transponer la obligación que figura en el artículo 7 de la Directiva 2003/87. Además, la exigencia establecida en el PNA luxemburgués, según la cual no se conferirán derechos de emisión en caso de cierre de una instalación, responde a los mismos criterios de contabilidad estricta de las emisiones y de exactitud del volumen y de las circunstancias de los derechos de emisión recordadas en los apartados 24 y 25 de la presente sentencia.

31 Incumbe al órgano jurisdiccional nacional competente verificar si, en el caso de autos, ArcelorMittal suspendió efectivamente las actividades de su instalación de Schifflange a partir de noviembre de 2011 y si dicha suspensión podía calificarse de «cese de las actividades», en el sentido del artículo 13, apartado 6, de la Ley de 2004.

32 De ser así, la Directiva 2003/87 no se opone a que la autoridad competente adopte, en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, una decisión en la que ordene la entrega, sin mediar indemnización, de los derechos de emisión. En efecto, si una instalación ha cesado en sus actividades en una fecha anterior a la de la asignación de derechos de emisión, es evidente que éstos no podrán utilizarse para contabilizar emisiones de gases de efecto invernadero que ya no podrán producirse en ella.

33 En estas circunstancias, el hecho de no entregar los derechos de emisión controvertidos iría en contra de las exigencias de contabilidad estricta, de exactitud y de correspondencia entre las emisiones reales y las autorizadas, recordadas en los apartados 23 a 25 de la presente sentencia. Tal y como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 78 de sus conclusiones, la entrega de los derechos de emisión irregularmente asignados es una situación en la que han de aplicarse las reglas de funcionamiento del sistema establecido en la Directiva 2003/87, para evitar la distorsión del mercado de los derechos de emisión y facilitar, indirectamente, el objetivo de protección medioambiental al que sirve ese mercado.

34 Esta afirmación no queda desvirtuada por la alegación de ArcelorMittal de que el único supuesto en el que la Directiva 2003/87 impone la entrega de los derechos de emisión es el contemplado en su artículo 12, apartado 3.

35 A este respecto, procede señalar que el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87 se refiere a la entrega de un número de derechos de emisión «equivalente a las emisiones totales de [una] instalación durante el año natural anterior». Así, del propio tenor de esta disposición resulta que ésta se refiere a los derechos de emisión necesarios para contabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por una instalación durante el año anterior. Pues bien, si se demostrara que la instalación de Schifflange puso fin a sus actividades en una fecha anterior a la de la asignación de los derechos de emisión controvertidos, esta utilización no habría podido tener lugar en lo que concierne a esos derechos de emisión.

36 En estas circunstancias, la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una legislación nacional que permite a la autoridad competente exigir la entrega total o parcial, sin mediar indemnización, de los derechos de emisión no utilizados, que fueron indebidamente asignados a un titular al haber incumplido éste la obligación de informar a su debido tiempo a la referida autoridad del cese de la explotación de una instalación.

37 Esta afirmación no queda desvirtuada por la alegación de ArcelorMittal con la que pretende demostrar que una legislación nacional de este tipo no es conforme con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Es preciso señalar que, habida cuenta de la exigencia de contabilidad exacta en que se basa el régimen establecido mediante la Directiva 2003/87, en el supuesto de que los derechos de emisión controvertidos hubieran sido indebidamente asignados a ArcelorMittal, no podría admitirse que tales derechos estuvieran válidamente constituidos como derechos de emisión en el sentido de la Directiva 2003/87.

38 Así, la entrega de estos derechos de emisión no supondría la expropiación de un bien que ya es parte integrante del patrimonio del titular, sino la mera retirada del acto mediante el que se asignan los derechos de emisión debido al incumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva 2003/87.

39 En estas circunstancias, procede responder a la segunda parte de la cuestión prejudicial que los derechos de emisión asignados después de que un titular ha puesto fin a las actividades realizadas en una instalación afectada por tales derechos, sin informar de ello con carácter previo a la autoridad competente, no pueden calificarse de «derechos de emisión» en el sentido del artículo 3, letra a), de la Directiva 2003/87.

40 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada como sigue:

— la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una legislación nacional que permite a la autoridad competente exigir la entrega total o parcial, sin mediar indemnización, de los derechos de emisión no utilizados, que fueron indebidamente asignados a un titular al haber incumplido éste la obligación de informar a su debido tiempo a la referida autoridad del cese de la explotación de una instalación,

— los derechos de emisión asignados después de que un titular ha puesto fin a las actividades realizadas en una instalación afectada por tales derechos, sin informar de ello con carácter previo a la autoridad competente, no pueden calificarse de «derechos de emisión» en el sentido del artículo 3, letra a), de la Directiva 2003/87.

Costas

41 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 219/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una legislación nacional que permite a la autoridad competente exigir la entrega total o parcial, sin mediar indemnización, de los derechos de emisión no utilizados, que fueron indebidamente asignados a un titular al haber incumplido éste la obligación de informar a su debido tiempo a la referida autoridad del cese de la explotación de una instalación.

Los derechos de emisión asignados después de que un titular ha puesto fin a las actividades realizadas en una instalación afectada por tales derechos, sin informar de ello con carácter previo a la autoridad competente, no pueden calificarse de «derechos de emisión» en el sentido del artículo 3, letra a), de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por el Reglamento n.º 219/2009.

Firmas