Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 29 de abril de 2015 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gas de efecto invernadero en la Unión — Determinación del alcance de la obligación de entrega de los derechos de emisión — Sanciones — Artículo 16, apartados 1 y 3»

En el asunto C-148/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 20 de febrero de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 31 de marzo de 2014, en el procedimiento entre

Bundesrepublik Deutschland

y

Nordzucker AG,

en el que participa:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente), A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Bundesrepublik Deutschland, por el Sr. G. Buchholz, Rechtsanwalt;

— en nombre de Nordzucker AG, por las Sras. I. Zenke y M.-Y. Vollmer, Rechtsanwältinnen;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze y la Sra. K. Petersen, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek y la Sra. S. Šindelková, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. de Ree y M. Bulterman, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. J. Beeko, en calidad de agente, asistida por el Sr. R. Palmer, Barrister;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. White y C. Hermes, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de febrero de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 16, apartados 3 y 4, 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 L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004 (DO L 338, p. 18) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»).

2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre la Bundesrepublik Deutschland, representada por la Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (servicio alemán de intercambio de derechos de emisión en la oficina federal de medio ambiente; en lo sucesivo, «Emissionshandelsstelle»), y Nordzucker AG (en lo sucesivo, «Nordzucker») en relación con una decisión por la que se imponía una multa de 106 920 euros a esta última por haber incumplido su obligación de entregar un número de derechos de emisión de gas de efecto invernadero suficiente para cubrir sus emisiones del año anterior.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2003/87 es del siguiente tenor:

«En los permisos de emisión de gases de efecto invernadero constarán las siguientes indicaciones:

[...]

e) la obligación de entregar, en los cuatro meses siguientes al final de cada año natural, derechos de emisión equivalentes a las emisiones totales de la instalación en dicho año, verificadas de conformidad con el artículo 15.»

4 El artículo 12 de la citada Directiva, que lleva por título «Transferencia, entrega y cancelación de derechos de emisión», establece en su apartado 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.»

5 El artículo 14 de la misma Directiva dispone:

«1. A más tardar el 30 de septiembre de 2003, la Comisión, de conformidad con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 23, adoptará directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones resultantes de las actividades enumeradas en el anexo I de los gases de efecto invernadero especificados en relación con esas actividades. Las directrices se basarán en los principios de seguimiento y notificación que figuran en el anexo IV.

2. Los Estados miembros velarán por que se realice un seguimiento de las emisiones de conformidad con las directrices.

3. Los Estados miembros velarán por que los titulares de cada instalación notifiquen las emisiones de dicha instalación durante cada año natural a la autoridad competente una vez finalizado ese año, de conformidad con las directrices.»

6 El artículo 15 de la Directiva 2003/87 establece:

«Los Estados miembros velarán por que los informes presentados por los titulares de conformidad con el apartado 3 del artículo 14 se verifiquen de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo V, y por que la autoridad competente sea informada al respecto.

Los Estados miembros velarán por que los titulares cuyo informe verificado no haya sido considerado satisfactorio según los criterios del anexo V a más tardar el 31 de marzo de cada año respecto a las emisiones del año anterior no puedan proceder a nuevas transferencias de derechos de emisión mientras no se considere satisfactorio su informe verificado.»

7 El artículo 16 de la citada Directiva, que lleva como título «Sanciones», tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros fijarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. Las sanciones previstas deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias. [...]

2. Los Estados miembros velarán por que se publiquen los nombres de los titulares que hayan infringido la obligación de entregar derechos de emisión suficientes con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 12.

3. Los Estados miembros velarán por que cualquier titular que no entregue suficientes derechos de emisión a más tardar el 30 de abril de cada año para cubrir sus emisiones del año anterior esté obligado a pagar una multa por exceso de emisiones. La multa por exceso de emisiones será de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la instalación para la que el titular no haya entregado derechos de emisión. El pago de la multa por exceso de emisiones no eximirá al titular de la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a la de las emisiones en exceso, en el momento de entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente.

4. Durante el período de tres años que comenzará el 1 de enero de 2005, los Estados miembros aplicarán una multa de nivel inferior por exceso de emisiones, de 40 euros [...]»

8 El artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2003/87 señala:

«En los casos en que se haga referencia al presente apartado, serán de aplicación los artículos 5 y 7 de la Decisión 1999/468/CE, observando lo dispuesto en su artículo 8.

[...]»

9 La Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87 (DO L 59, p. 1; en lo sucesivo, «directrices»), establece en su punto 7.4, párrafos quinto y sexto:

«Al final del proceso de verificación, el verificador emitirá un juicio con respecto a si el informe sobre emisiones contiene alguna inexactitud importante. Si el verificador concluye que el informe de emisiones no contiene ninguna manifestación falsa importante, el titular podrá presentar el informe de emisiones a la autoridad competente de acuerdo con el apartado 3 del artículo 14 de la Directiva [2003/87]. Si el verificador concluye que el informe de emisiones contiene una inexactitud importante, el informe del titular no se considerará satisfactorio. De acuerdo con el artículo 15 de la Directiva [2003/87], los Estados miembros velarán por que los titulares cuyo informe verificado no haya sido considerado satisfactorio a más tardar el 31 de marzo de cada año respecto a las emisiones del año anterior no puedan proceder a nuevas transferencias de derechos de emisión mientras no se considere satisfactorio su informe verificado. Los Estados miembros fijarán el régimen de sanciones aplicable de acuerdo con el artículo 16 de la Directiva [2003/87].

La cifra total de emisiones para una instalación en un informe de emisiones que haya sido considerado satisfactorio en la verificación será utilizada por la autoridad competente para comprobar si el titular ha cedido derechos de emisión suficientes respecto a esa misma instalación.»

Derecho alemán

10 En Alemania, la Directiva 2003/87 fue transpuesta por la Ley sobre el comercio de derechos de emisión de gas de efecto invernadero (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), de 8 de julio de 2004 (BGBl I p. 1578; en lo sucesivo, «TEHG»).

11 El artículo 5, apartados 1 y 3, del TEHG establece:

«1) A partir del 1 de enero de 2005, el responsable deberá calcular las emisiones resultantes de su actividad durante un año natural [...] e informará de ello a la autoridad competente [...] a más tardar el 1 de marzo del año siguiente. [...]

3) El informe contemplado en el apartado 1 deberá ser verificado, antes de ser presentado, por un organismo especializado designado por la autoridad competente de conformidad con el anexo 3 de la presente Ley. [...]»

12 El artículo 6, apartado 1, del TEHG es del siguiente tenor:

«El titular responsable entregará a la autoridad competente, a más tardar el 30 de abril de cada año, por primera vez en 2006, un número de derechos de emisión correspondiente a la cantidad de emisiones causadas por sus actividades en el año natural anterior.»

13 El artículo 18 del TEHG, que lleva por título «Aplicación de la obligación de entrega», establece en sus apartados 1 y 3:

«1) Si el titular responsable no cumple con la obligación que le incumbe en virtud del apartado 6, número 1, por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitida por la que el titular responsable no haya entregado ningún derecho de emisión, la autoridad competente impondrá al

titular el pago de 100 euros, y de 40 euros en el primer período de asignación. La autoridad podrá renunciar a imponer una multa si el titular responsable estuviera imposibilitado para cumplir con su deber conforme al apartado 6, punto 1, por razones de fuerza mayor.

[...]

3) El titular responsable continuará estando obligado a entregar los derechos de emisión que faltan [...] a más tardar el 30 de abril siguiente. [...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

14 De la resolución de remisión se desprende que Nordzucker fue la titular, hasta el mes de marzo de 2008, de una fábrica de azúcar. Dicha instalación comprendía un generador de vapor utilizado, en parte, para el secado de láminas de remolacha. Secadas y comprimidas, éstas se vendían como alimento para el ganado.

15 Según un escrito del Bundesministerium für Umwelt (ministerio federal de medio ambiente) de 17 de junio de 2004, dirigido al Verein der Zuckerindustrie (asociación de las industrias azucareras), las instalaciones para el secado necesarias para el funcionamiento de las instalaciones de la industria azucarera no están sujetas al régimen para el comercio de derechos de emisión de gas de efecto invernadero. Por el contrario, cuando una caldera, destinada a la producción de vapor o de electricidad, se utiliza en el marco de una instalación secundaria, vinculada con una instalación de producción o de refinado del azúcar, la caldera está, en principio, sujeta a dicho régimen.

16 En 2006, Nordzucker redactó su informe sobre emisiones de gas de efecto invernadero del año 2005, señalando, para su generador de vapor, una cantidad de 40 288 toneladas de dióxido de carbono, junto con las emisiones imputables al secado de las láminas de remolacha que ascendían a 2 673 toneladas de dióxido de carbono. Tras ser validado dicho informe por un verificador, Nordzucker entregó, dentro del plazo señalado por el TEHG, un número de derechos de emisión correspondiente a la cantidad total de las emisiones que figuraban en su informe. Con posterioridad al vencimiento de dicho plazo, Emissionshandelstelle constató la presencia de irregularidades en el informe de Nordzucker por lo que respecta a la imputación de los distintos flujos de combustibles. En consecuencia, Nordzucker corrigió su informe incluyendo en el mismo las emisiones imputables al secado de las láminas de remolacha y entregó, el 24 de abril de 2007, 2673 derechos de emisión de gas de efecto invernadero adicionales.

17 Mediante resolución de 7 de diciembre de 2007, Emissionshandelsstelle impuso, en virtud del artículo 18 del TEHG, una multa de 106 920 euros a Nordzucker por incumplimiento de la obligación de entregar un número de derechos de emisión de gas de efecto invernadero suficiente para cubrir las emisiones del año anterior.

18 Al conocer de un recurso interpuesto por Nordzucker, el Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administrativo de Berlín) anuló la resolución que imponía la multa. El recurso de apelación interpuesto por Emissionhandelsstelle fue desestimado por el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (tribunal administrativo superior de Berlín-Brandemburgo). De la sentencia de ese órgano jurisdiccional se desprende que Nordzucker no incumplió su obligación de entregar los derechos de emisión toda vez que el alcance exacto de tal obligación se determina por el número de derechos de emisión que figuran en el informe verificado. Al considerar que la obligación de entrega no puede limitarse por el informe verificado de un titular, la Emissionshandelsstelle solicitó al Bundesverwaltungsgericht que anulara la citada sentencia.

19 De las explicaciones del Bundesverwaltungsgericht se desprende que las disposiciones del TEHG permiten zanjar el litigio del que conoce en favor de una o de la otra parte. Dicho órgano jurisdiccional señala, no obstante, que considera que el principio de proporcionalidad, garantizado al mismo tiempo

por el Derecho alemán y por el Derecho de la Unión, debe oponerse a que un titular que entrega un número de derechos de emisión correspondiente a las emisiones que figuran en su informe verificado sea sancionado con una multa como la prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87. Aunque resultaría cómodo cumplir el plazo de entrega, sería sensiblemente más difícil evitar errores en los informes que fueron objeto de verificación.

20 Además, el órgano jurisdiccional remitente considera que de la lectura combinada de los apartados 2 y 3 del citado artículo 16 de la Directiva 2003/87 se desprende que la obligación de entrega se refiere a un número de derechos de emisión correspondiente a las emisiones totales de una instalación, como se han verificado por un verificador independiente, con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2003/87. De ese modo, el titular de una instalación que produce emisiones de gas de efecto invernadero debe entregar el número de derechos de emisión que figura en su informe a las autoridades competentes siempre que dicho informe haya sido aprobado como satisfactorio por el verificador.

21 Tal interpretación resulta conforme con las directrices toda vez que del punto 7.4 de éstas se desprende que «la cifra total de emisiones para una instalación en un informe de emisiones que haya sido considerado satisfactorio en la verificación será utilizada por la autoridad competente para comprobar si el titular ha cedido derechos de emisión suficientes respecto a esa misma instalación.»

22 En esas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Se ha de interpretar el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 en el sentido de que también se está obligado a imponer la multa por exceso de emisiones cuando el titular ha entregado, a más tardar el 30 de abril de un año, una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales que haya indicado en su informe sobre las emisiones de la instalación, considerado satisfactorio por el verificador el año anterior, pero la autoridad competente ha constatado después del 30 de abril que en el informe de emisiones verificado se indicó erróneamente una cantidad total de emisiones inferior a la real, se ha corregido el informe y el titular ha entregado los derechos de emisión restantes dentro del nuevo plazo?»

Sobre la petición de reapertura del procedimiento oral

23 A raíz de la lectura de las conclusiones del Abogado General, el Gobierno alemán, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 20 de febrero de 2015, solicitó que se ordenara la reapertura de la fase oral del procedimiento. En apoyo de dicha petición, el Gobierno alemán alega, en esencia, que las conclusiones presentadas por el Abogado General contienen errores de hecho.

24 Ha de señalarse que el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o también cuando el asunto deba resolverse sobre la base de un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados previstos en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, apartado 26).

25 Sin embargo, esto no es aplicable en el caso de autos. En efecto, al igual que las demás partes intervinientes, el Gobierno alemán expuso en sus observaciones presentadas durante la fase escrita del procedimiento su apreciación del marco fáctico del litigio. De ese modo, el Tribunal de Justicia considera, oído el Abogado General, que dispone de todos los elementos necesarios para resolver.

26 Habida cuenta de las consideraciones que preceden el Tribunal de Justicia considera que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre la cuestión prejudicial

27 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que se aplica a un titular que entrega un número de derechos de emisión de gas de efecto invernadero que corresponde a las emisiones del año anterior como están declaradas y verificadas de conformidad con el artículo 15 de dicha Directiva, cuando resulta, tras una verificación complementaria llevada a cabo por la autoridad nacional competente tras el vencimiento del plazo de entrega, que esas emisiones fueron declaradas por un valor inferior al real y que, en consecuencia, se ha entregado un número insuficiente de derechos de emisión.

28 El régimen 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 el artículo 19 de la Directiva y requiere la creación de un sistema de registros normalizado mediante un reglamento de la Comisión. 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. Además, el legislador de la Unión, al establecer él mismo una multa prefijada, pretendió proteger el régimen para el comercio de derechos de emisión de las distorsiones de competencia derivadas de las manipulaciones del mercado (sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 27).

29 Como señaló el Abogado General en el punto 29 de sus conclusiones, uno de los pilares sobre los que se construye el régimen establecido por la Directiva es la obligación para los titulares de entregar un número de derechos de emisión equivalente al total de sus emisiones durante el año natural anterior.

30 Dicha obligación es especialmente rigurosa. Mencionada preceptivamente en el permiso de emisión de gases de efecto invernadero conforme a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, letra e), de dicha Directiva y formulada sin ambigüedad en su artículo 12, apartado 3, esta obligación es la única que la propia Directiva 2003/87 acompaña de una sanción concreta, mientras que la sanción de cualquier otro comportamiento contrario a sus disposiciones compete, en virtud de su artículo 16, a los Estados miembros (véase, en ese sentido, la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 25).

31 Como se desprende del artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/87, la citada obligación de entrega se basa en los informes que los titulares de una instalación elaboran siguiendo las normas expuestas en las directrices. De conformidad con la exigencia de contabilidad estricta de los derechos de emisión entregados, y en virtud de los artículos 6, apartado 2, letra e), y 12, apartado 3, de dicha Directiva, esos informes, antes de ser presentados a las autoridades nacionales competentes, se someten a un proceso de verificación previsto en particular en el artículo 15 de la citada Directiva.

32 De esa última disposición, en relación con el anexo V de la Directiva 2003/87, se desprende que la verificación de los informes sobre emisiones constituye un requisito indispensable para la entrega de los derechos de emisión. En efecto, un titular cuyo informe no ha sido verificado y reconocido como satisfactorio no puede entregar derechos de emisión mientras no se considere satisfactorio su informe.

33 Dicha verificación, en vistas a la validación del informe sobre emisiones, se ejerce, con arreglo al punto 12 del citado anexo V, por un verificador «independiente del titular, [que] llevará a cabo sus actividades de manera profesional, competente y objetiva». Con arreglo al punto 7.4, párrafo quinto, de las directrices, cuando, al final del procedimiento de verificación, el verificador «concluye que el informe de emisiones contiene una inexactitud importante, el informe del titular no se considerará

satisfactorio». Únicamente cuando dicha declaración «no contiene ninguna manifestación falsa importante» «el titular podrá presentar el informe de emisiones a la autoridad competente de acuerdo con el apartado 3 del artículo 14 de la Directiva [2003/87]».

34 Debe señalarse que la Directiva 2003/87 no prevé otros mecanismos de control y supedita la entrega de los derechos de emisión únicamente al requisito de que se constate que el informe sobre emisiones es satisfactorio. Por otra parte, las directrices confirman, en su punto 7.4, párrafo sexto, que «la cifra total de emisiones para una instalación en un informe de emisiones que haya sido considerado satisfactorio en la verificación será utilizada por la autoridad competente para comprobar si el titular ha cedido derechos de emisión suficientes».

35 De ello se desprende que la multa a tanto alzado prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87, debe imponerse a los titulares que no cumplen dicha obligación, porque no entregan ningún derecho de emisiones o porque el número de derechos de emisión entregados es inferior a las emisiones señaladas en el informe sobre emisiones.

36 Siendo así, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber si la citada disposición exige que la multa a tanto alzado se imponga también a un titular cuando una autoridad nacional constata ella misma, mediante sus propias verificaciones y tras el vencimiento del plazo de entrega, una irregularidad.

37 A este respecto, del conjunto de las disposiciones de la Directiva 2003/87 resulta que ésta no se opone a que las autoridades competentes de los Estados miembros lleven a cabo controles o verificaciones complementarias, como las efectuadas por la Emissionshandelsstelle tras la entrega de los derechos de emisión por parte de Nordzucker. En la medida en que esas verificaciones permiten descubrir irregularidades o intentos de fraude, contribuyen al buen funcionamiento del régimen para el comercio de derechos de emisión. No obstante, cuando, en ese marco, una autoridad de un Estado miembro constata que la cantidad de las emisiones del año anterior, como la que figura en el informe verificado de un titular, ha sido evaluada por valor inferior al real y que, en consecuencia, se ha entregado un número insuficiente de derechos de emisión, dicho extremo no puede implicar la aplicación de la sanción prevista en el artículo 16, aparado 3, de la Directiva 2003/87.

38 En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 34 de sus conclusiones, la citada Directiva no puede interpretarse en el sentido de que exige automáticamente una sanción por un incumplimiento de una obligación que no especifica claramente. Como se desprende en particular del apartado 34 de la presente sentencia, los artículos 6, apartado 2, letra e), y 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87, así como el punto 7.4, párrafo sexto, de las directrices definen de modo claro y sin ambigüedad las exigencias concretas que derivan de la obligación de entrega. Por tanto, procede declarar que la aplicación del artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva debe limitarse únicamente a los incumplimientos de la citada obligación.

39 Dicha constatación se ve confirmada por el régimen del artículo 16 de la Directiva 2003/87 que contiene, como se ha recordado en el apartado 30 de la presente sentencia, dos regímenes de sanción distintos, previstos respectivamente en el artículo 16, apartado 3, por un lado, y en el citado artículo 16, apartado 1, por otro lado. En virtud de la segunda disposición, los Estados miembros están obligados a establecer sanciones «eficaces, proporcionadas y disuasorias» aplicables «a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva», y a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. En otros términos, corresponde a los Estados miembros determinar las sanciones que pueden imponerse a un titular que, pese a cumplir la obligación de entrega en el sentido de la Directiva 2003/87, no cumple, por otra parte, otras exigencias inherentes al buen funcionamiento del régimen para el comercio de derechos de emisión de gas de efecto invernadero. Es lo que sucede en particular cuando un informe sobre emisiones ha sido elaborado incumpliendo las reglas técnicas previstas por la Directiva 2003/87 y precisadas por las directrices o cuando tal informe no contiene la totalidad de las emisiones sujetas a dicho régimen.

40 A la luz de esas consideraciones, procede declarar que, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno alemán, la inaplicabilidad de la sanción prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 no tiene como consecuencia que un titular que establece un informe sobre emisiones incorrecto puede escapar a cualquier sanción si el verificador no descubre las irregularidades cometidas.

41 La interpretación del ámbito de aplicación del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87, como se desprende del apartado 38 de la presente sentencia, se impone también en relación con el principio de proporcionalidad.

42 En efecto, a la luz de las consideraciones que se desprenden, en particular, de los apartados 29 a 34 de la presente sentencia, procede recordar que un titular, como Nordzucker en el litigio principal, que presenta a las autoridades competentes un informe sobre emisiones verificado por un experto independiente que lo ha considerado satisfactorio, puede proceder, con arreglo a los artículos 6, apartado 2, letra e), y 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87, a la entrega de un número de derechos de emisión correspondiente a las emisiones de su instalación del año natural vencido, como se han verificado. De ese modo, para cumplir su obligación de entrega en el sentido de las citadas disposiciones, dicha Directiva permite a un titular basarse en el hecho de que su informe fue validado por un verificador independiente.

43 Ciertamente, un titular no puede excluir que, tras la entrega de los derechos de emisión de gas de efecto invernadero, las autoridades competentes de un Estado miembro constaten, durante sus propios controles complementarios, que su informe sobre emisiones adolece de una irregularidad que afecta al número de derechos de emisión que debe entregar. No obstante, la aplicación automática de la multa a tanto alzado prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 es desproporcionada toda vez que, siempre que haya actuado de buena fe, un titular no puede prever con suficiente certitud el resultado de dichos controles complementarios.

44 Por el contrario, las sanciones que los Estados miembros están obligados a establecer en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87 constituyen un instrumento adaptado en un supuesto de hecho como éste en el que, de conformidad con el tenor de esa disposición, tales sanciones deben ser proporcionales a la infracción cometida. Ello supone, en particular, que incumbe a las autoridades nacionales competentes considerar la totalidad de las circunstancias de hecho o de Derecho específicas a cada supuesto de hecho para determinar si debe imponerse una sanción a un titular y, en su caso, cuál. Dicha apreciación exige, en particular, tener en cuenta el comportamiento del titular así como su buena fe o sus intenciones fraudulentas.

45 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a un titular que entrega un número de derechos de emisión de gas de efecto invernadero que corresponde a las emisiones del año anterior declaradas y verificadas con arreglo al artículo 15 de dicha Directiva, cuando se comprueba, tras una verificación complementaria efectuada por la autoridad nacional competente tras el vencimiento del plazo de entrega, que esas emisiones han sido declaradas por un valor inferior al real, de modo que el número de derechos de emisión entregados es insuficiente. Corresponde a los Estados miembros determinar las sanciones que pueden imponerse en una situación de ese tipo, con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

Costas

46 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 Segunda) declara:

El artículo 16, apartado 3, 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, en su versión modificada por la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a un titular que entrega un número de derechos de emisión de gas de efecto invernadero que corresponde a las emisiones del año anterior declaradas y verificadas con arreglo al artículo 15 de dicha Directiva, cuando se comprueba, tras una verificación complementaria efectuada por la autoridad nacional competente tras el vencimiento del plazo de entrega, que esas emisiones han sido declaradas por un valor inferior al real, de modo que el número de derechos de emisión entregados es insuficiente.

Corresponde a los Estados miembros determinar las sanciones que pueden imponerse en una situación de ese tipo, con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2004/101.

Firmas