Recopilación de la Jurisprudencia

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 17 de diciembre de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Multa por exceso de emisiones — Proporcionalidad»

En el asunto C-580/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-administrativo de Berlín, Alemania), mediante resolución de 21 de noviembre de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de diciembre de 2014, en el procedimiento seguido entre

Sandra Bitter, administradora concursal de Ziegelwerk Höxter GmbH,

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente) y E. Regan, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la República Federal de Alemania, por el Sr. G. Buchholz, Rechtsanwalt;

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

— en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. P. Schonard y A. Tamás, en calidad de agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. M. Simm y N. Rouam, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. E. White y la Sra. A.C. Becker, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

vista la decisión adoptada, tras oír al Abogado General, de resolver mediante auto motivado, de conformidad con el artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia;

dicta el siguiente

Auto

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la validez del artículo 16, apartado 3, segunda frase, 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 la redacción que le dio la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO L 140, p. 63) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»).

2 Esta petición se presentó en el contexto de un litigio seguido entre la Sra. Bitter, administradora concursal de Ziegelwerk Höxter GmbH (en lo sucesivo, «Ziegelwerk Höxter»), y la República Federal de Alemania, en relación con la multa pecuniaria impuesta por ésta a Ziegelwerk Höxter por haber incumplido las obligaciones de notificación de emisiones y entrega de derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono correspondientes al año 2011.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El considerando 2 de la Directiva 2003/87 está redactado de la manera siguiente:

«El Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente establecido mediante la Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO L 242, p. 1),] define el cambio climático como una prioridad de acción y contempla el establecimiento de un régimen comunitario de comercio de derechos de emisión para 2005. Este Programa reconoce que la Comunidad se ha comprometido a conseguir una reducción del 8 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para el período comprendido entre 2008 y 2012 respecto a los niveles de 1990 y que a más largo plazo las emisiones mundiales de estos gases tendrán que disminuir aproximadamente un 70 % respecto a los niveles de 1990.»

4 Según el considerando 4 de dicha Directiva:

«Una vez que entre en vigor, el Protocolo de Kioto, aprobado por la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo [(DO L 130, p. 1),] comprometerá a la Comunidad y a sus Estados miembros a reducir sus emisiones antropogénicas globales de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A del Protocolo en un 8 % respecto a los niveles de 1990 en el período comprendido entre 2008 y 2012.»

5 El artículo 12, apartado 3, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«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, distintos de los derechos de emisión expedidos en virtud del capítulo II, 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.»

6 A tenor del artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87:

«Los Estados miembros velarán por que cualquier titular u operador de aeronaves 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 para la que el titular u operador de aeronaves no haya entregado derechos de emisión. El pago de la multa por exceso de emisiones no eximirá al titular u operador de aeronaves 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.»

7 En su versión inicial, el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2003/87 establecía lo siguiente:

«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 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.»

Derecho alemán

8 La Directiva 2003/87 se transpuso mediante la Ley por la que se establece un régimen de comercio de derechos de emisión de gases 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, «Ley por la que se establece un régimen de comercio de derechos de emisión»).

9 El artículo 6, apartado 1, de la Ley por la que se establece un régimen de comercio de derechos de emisión dispone lo siguiente:

«El responsable deberá entregar a la autoridad competente, a más tardar el 30 de abril de cada año, y por primera vez en 2006, un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones producidas por su actividad durante el año natural anterior.»

10 Bajo el título «Cumplimiento de la obligación de entrega de derechos de emisión», el artículo 18 de la Ley por la que se establece un régimen de comercio de derechos de emisión prevé lo siguiente en sus apartados 1 a 3:

«1. En caso de que el responsable de la instalación incumpla la obligación que recae sobre él en virtud del artículo 6, apartado 1, la autoridad competente impondrá una multa pecuniaria de 40 euros durante el primer período de asignación y 100 euros durante los períodos siguientes por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la que dicho responsable no haya entregado

derechos de emisión. Podrá eximirse de la multa pecuniaria al responsable cuando el incumplimiento de la obligación que recae sobre él en virtud del artículo 6, apartado 1, se hubiera debido a causa de fuerza mayor.

2. Cuando el responsable no haya notificado en tiempo y forma las emisiones producidas por su actividad, la autoridad competente calculará las emisiones producidas por dicha actividad durante el año natural anterior. Dicho cálculo determinará el número de derechos a que se refiere el artículo 6, apartado 1, sin que se admita prueba en contrario. No obstante, no se aplicará ese cálculo si el responsable cumpliera adecuadamente con la obligación de notificación de sus emisiones durante el trámite de audiencia del procedimiento instruido para la adopción de la resolución sancionadora prevista en el apartado anterior.

3. El responsable seguirá estando obligado a entregar, a más tardar el 30 de abril del año siguiente, los derechos de emisión restantes o, en el caso del apartado anterior, el número que corresponda al cálculo efectuado por la autoridad competente [...]».

Hechos del litigio principal y cuestión prejudicial

11 Ziegelwerk Höxter es una sociedad establecida en Alemania que hasta septiembre de 2011 era titular de una instalación que emitía gases de efecto invernadero. El Amtsgericht Paderborn (Juzgado de primera instancia de Paderborn) declaró el concurso de dicha sociedad mediante resolución de 1 de noviembre de 2011.

12 En dicho procedimiento, la abogada Sra. Bitter fue nombrada administradora concursal. Con su nombramiento como tal las autoridades alemanas pasaron a considerarla subrogada en la posición del titular de la instalación y por ello, en virtud de la Ley por la que se establece un régimen de comercio de derechos de emisión, responsable del cumplimiento de las obligaciones exigibles a dicha instalación.

13 Por tanto, dichas autoridades le solicitaron que efectuara la notificación de emisiones de gases de efecto invernadero del año 2011 y la entrega de los derechos de emisión correspondientes a ese mismo año.

14 La Sra. Bitter estimó que, dado que Ziegelwerk Höxter había cesado en sus actividades antes de la declaración de concurso de septiembre de 2011, la empresa no estaba obligada a entregar el informe de emisiones ni los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono emitido por el año 2011, y que, en su caso, sus deudas deberían incorporarse a la lista de acreedores.

15 En la resolución de remisión se señala que mediante correo electrónico de 20 de septiembre de 2012 un antiguo apoderado de la empresa indicó a las autoridades alemanas competentes que durante el año 2011 la misma había emitido 3 324 toneladas de dióxido de carbono.

16 Mediante resolución de 20 de marzo de 2013, dichas autoridades calcularon que durante el año natural 2011 el número de derechos de emisión que la empresa no había entregado había ascendido a 3 323, y le impusieron una multa pecuniaria por importe de 332 300 euros, en aplicación del artículo 18 de la Ley por la que se establece un régimen de comercio de derechos de emisión, artículo que a su vez traspone el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

17 La Sra. Bitter recurrió contra dicha resolución ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo de Berlín. Este órgano jurisdiccional se plantea si la cuantía de la multa pecuniaria establecida en la disposición es compatible con el principio de proporcionalidad.

18 En concreto, el Tribunal de lo Contencioso-administrativo de Berlín considera que, dado que el Tribunal de Justicia entendió que sí eran compatibles con el principio de proporcionalidad las multas de 40 euros que se establecían durante el primer período del régimen de comercio (entre 2005 y 2007) en la versión inicial del artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2003/87 por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la que el titular no hubiera entregado derechos de emisión (sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), y habida cuenta, entre otros, de la caída fulminante del precio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que ha tenido lugar desde diciembre de 2006, no podrá predicarse esa misma compatibilidad de las multas de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la que el titular no haya entregado derechos de emisión que se establecen para el período que comienza en 2008 en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

19 Refiriéndose a la sentencia Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30), apartados 35 y 40, el órgano jurisdiccional remitente recuerda ese respecto que el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión Europea no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que los inconvenientes ocasionados no deben ser desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

20 Así las cosas, el Tribunal de lo Contencioso-administrativo de Berlín decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Es contraria al principio de proporcionalidad la norma prevista en el artículo 16, apartado 3, segunda frase, de la Directiva 2003/87, en virtud de la cual la multa por exceso de emisiones será de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la que el titular u operador de aeronaves no haya entregado derechos de emisión?»

Sobre la cuestión prejudicial

21 En virtud del artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado.

22 En el presente asunto procede aplicar dicha disposición.

23 Mediante su cuestión prejudicial, y a la luz especialmente del principio de proporcionalidad, el órgano jurisdiccional remitente se plantea la validez del artículo 16, apartado 3, segunda frase, de la Directiva 2003/87.

24 Ha de recordarse con carácter previo que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los medios que aplica una disposición de dicho Derecho sean aptos para alcanzar el objetivo legítimo propuesto por la normativa de la que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (véanse las sentencias Vodafone y otros, C-58/08, EU:C:2010:321, apartado 51, y Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 34).

25 Sin embargo, por lo que se refiere al control judicial de esos requisitos, es preciso reconocer al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional cuando debe intervenir en un ámbito que implica que se pronuncie sobre opciones de naturaleza política, económica o social y realice apreciaciones complejas. Por lo tanto, en el control judicial del ejercicio de dicha competencia, el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación del legislador de la Unión por la suya propia.

Sólo puede censurar la opción normativa de éste si resulta ser manifiestamente errónea o si los inconvenientes que causa a ciertos operadores económicos son desmesurados en comparación con las ventajas que pueda presentar por otro lado (véase la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 35 y jurisprudencia citada).

26 A ese respecto, según se desprende de las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 8 de marzo de 2001, a las que hace referencia el considerando 1 de la Directiva 2003/87, el establecimiento de un régimen de contabilización y comercio de los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono en el ámbito de la Unión constituye una opción normativa que refleja una orientación política en un contexto en el que es urgente afrontar graves preocupaciones medioambientales. Esta opción normativa se basa, además, en consideraciones económicas y técnicas complejas y ampliamente debatidas, expuestas en un Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea [COM(2000) 87 final]. Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los compromisos de la Unión Europea y de los Estados miembros asumidos en el Protocolo de Kioto, el propio legislador de la Unión se vio obligado a apreciar y ponderar los efectos futuros e inciertos de su intervención (véase la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 36).

27 Ahora bien, la apreciación de la proporcionalidad de un acto de la Unión no puede depender de apreciaciones retrospectivas sobre su grado de eficacia. Cuando el legislador de la Unión ha de valorar los efectos futuros de una normativa y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela como manifiestamente errónea, a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa (véanse, en este sentido, las sentencias Jippes y otros, C-189/01, EU:C:2001:420, apartado 84 y la jurisprudencia en él citada, y Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 37).

28 Aplicando dichos principios, en la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) el Tribunal de Justicia reconoció que eran proporcionales no sólo las multas transitorias de 40 euros por tonelada establecidas en la versión inicial del artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2003/87 sino también las multas de 100 euros a tanto alzado por tonelada que, sin prever la posibilidad de que el juez nacional module su importe, se establecen en el apartado 3 de dicho artículo.

29 El Tribunal de Justicia consideró asimismo que la Directiva 2003/87 concedía a los titulares de instalaciones un plazo razonable para cumplir su obligación de entrega de derechos de emisión y que los Estados miembros tenían derecho a establecer mecanismos de alerta, de recordatorio y de entrega anticipada que permitieran a los titulares de buena fe estar perfectamente informados de su obligación de entrega y no correr así ningún riesgo de ser sancionados con una multa (sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartados 40 y 41).

30 En concreto, el Tribunal de Justicia destacó que la obligación de entrega prevista en el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87 y la multa a tanto alzado que sanciona su incumplimiento en el artículo 16 de esta Directiva, sin otra flexibilidad que la reducción transitoria de su cuantía entre los años 2005 y 2007, eran necesarias para alcanzar el objetivo legítimo de establecer un régimen eficaz para el comercio de derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono, con el fin de evitar que determinados titulares o intermediarios en el mercado tuvieran la tentación de eludir o manipular el sistema jugando de manera abusiva con los precios, cantidades, plazos o productos financieros complejos que se generan en cualquier mercado (sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 39).

31 El Tribunal de Justicia señaló en especial que la cuantía relativamente elevada de la multa se justifica por la necesidad de que el incumplimiento de la obligación de entregar suficientes derechos de emisión se sancione de manera rigurosa y coherente en toda la Unión (sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 39).

32 No desvirtúa dicha apreciación el hecho de que el importe controvertido sea más alto que aquél sobre el que se pronunció el Tribunal de Justicia en la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), puesto que la aplicación de una multa pecuniaria de un importe menor durante el primer período del régimen de comercio estaba justificado, tal como declaró el propio Tribunal de Justicia en el apartado 25 de dicha sentencia, por tratarse de un período de prueba del régimen, durante el que los actores económicos quedaban sometidos a obligaciones menos onerosas.

33 Ha de recordarse, por lo demás, que no es que el legislador de la Unión aumentara el importe de la multa que resulta de aplicación tras dicho primer período del régimen de comercio, sino que durante ese primer período había «reducido» transitoriamente el importe de la multa, que estaba fijado con carácter general en 100 euros en virtud del artículo 16, apartado 3, segunda frase, de la Directiva 2003/87 (véase la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartados 25 y 39).

34 En cuanto al argumento de que los precios de los derechos de emisión han disminuido en gran medida tras el primer período del régimen de comercio, el Tribunal de Justicia ya dejó señalado en el apartado 27 de la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) que 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. Tal como se ha indicado en el apartado 25 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación del legislador de la Unión por la suya propia.

35 Por consiguiente, el análisis de la cuestión planteada no ha puesto de manifiesto ningún elemento que, a la luz del principio de proporcionalidad, pueda afectar a la validez del artículo 16, apartado 3, segunda frase, de la Directiva 2003/87 por el hecho de que en dicha frase se establezca una multa pecuniaria de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la que el titular no haya entregado derechos de emisión.

Costas

36 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de 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 Sexta) declara:

El análisis de la cuestión planteada no ha puesto de manifiesto ningún elemento que, a la luz del principio de proporcionalidad, pueda afectar a la validez del artículo 16, apartado 3, segunda frase, 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 la redacción que le dio la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por el hecho de que en dicha frase se establezca una multa pecuniaria de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la que el titular no haya entregado derechos de emisión.

Firmas