Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 5 de febrero de 2015 [1]

Asunto C-148/14

Bundesrepublik Deutschland
contra
Nordzucker AG

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania)]

«(Medio ambiente — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Artículo 16, apartados 1 y 3, de la Directiva 2003/87/CE — Seguimiento y notificación de las emisiones — Verificación de los informes presentados por los titulares — Sanciones — Proporcionalidad)»

1. La Directiva 2003/87/CE [2] es uno de los instrumentos legales clave por medio de los cuales la Unión Europea y sus Estados miembros pretenden cumplir sus compromisos, con arreglo al Protocolo de Kyoto, para reducir las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero. La Directiva se propone contribuir a ese objetivo mediante el establecimiento de un mercado europeo eficiente de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con la menor reducción posible del desarrollo económico y del empleo. [3]

2. La presente petición de cuestión prejudicial, remitida por el Bundesverwaltungsgericht alemán (Tribunal Federal Administrativo), invita al Tribunal a aclarar qué sanciones, en su caso, deberían imponerse a los titulares que, para el 30 de abril de un determinado año, entregaran un número de derechos de emisión que se verificara con arreglo al artículo 15 de la Directiva como equivalente a sus emisiones durante el año anterior, pero que, a raíz de controles posteriores realizados por la autoridad nacional competente, resultara ser insuficiente para cubrir todas aquellas emisiones.

3. En esencia, el tribunal remitente quiere saber si tal conducta, como puede ser el caso, debería estar sometida a sanciones nacionales, con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva, o sometida a la sanción automática prevista en el artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva.

4. A continuación explicaré las razones por las que opino que el primer enfoque es el correcto.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva 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 dentro de la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva»).

3 — Véanse los considerandos 3 a 5 de la Directiva.

I. Marco legal

A. *Legislación de la UE*

5. En el momento de los hechos,[4] el artículo 6 de la Directiva («Condiciones y contenido del permiso de emisión de gases de efecto invernadero») establecía:

«1. La autoridad competente expedirá un permiso de emisión de gases de efecto invernadero que conceda autorización para emitir gases de efecto invernadero desde la totalidad o una parte de una instalación si considera que el titular es capaz de garantizar el seguimiento y la notificación de las emisiones.

[…]

2. 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.»

6. A tenor del artículo 12, apartado 3, de la Directiva:

«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.»

7. El artículo 15 de la Directiva («Verificación») establecía, en la medida en que es relevante para los presentes propósitos:

«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.

[…]»

8. Con arreglo al artículo 16 de la Directiva («Sanciones»):

«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.

4 — La Directiva, entre tanto, ha sido modificada varias veces. Sin embargo, parece que ninguna de las modificaciones posteriores tiene relevancia alguna para los propósitos del presente procedimiento.

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.

[…]»

B. *Legislación nacional*

9. Las disposiciones pertinentes de la legislación alemana se exponen en la Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Ley de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; en lo sucesivo, «TEHG») de 8 de julio de 2004.[5]

10. El apartado 4 de la TEHG («Permiso de emisiones») establece:

«1) La liberación de gases de efecto invernadero como resultado de una actividad que se especifique en la presente ley requerirá de un permiso.

[…]

5) El permiso deberá incluir la información y los requisitos siguientes:

[…]

5. la obligación de entregar derechos de emisión con arreglo al apartado 6.

[…]

8) Si el titular responsable no cumple con las obligaciones establecidas en el apartado 5, las medidas previstas en los apartados 17 y 18 de la presente ley tendrán prioridad sobre las medidas previstas en el apartado 17 de la Ley Federal de emisiones [Bundes-Immissionsschutzgesetz]. Los apartados 20 y 21 de la Ley Federal de emisiones no se aplicarán en relación con ningún incumplimiento de las obligaciones establecidas en el apartado 5. Si el titular responsable incumple las obligaciones establecidas en el apartado 6, número 1, solo se aplicarán las disposiciones de la presente ley.»

11. Con arreglo al apartado 6 de la TEHG («Derechos de emisión»):

«1) El titular responsable entregará a la autoridad competente, 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.

[…]»

5 — BGBl I, p. 1578.

12. La parte 5 de la TEHG se refiere a las sanciones. El apartado 18 de dicha ley dispone:

«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 obligación de hacer el pago podría suspenderse si el titular responsable estuviera imposibilitado para cumplir con su deber conforme al apartado 6, número 1, por razones de fuerza mayor.

2) Si el titular responsable ha dejado de informar adecuadamente sobre las emisiones causadas por sus actividades, la autoridad competente estimará las emisiones causadas por sus actividades en el año natural anterior. La estimación constituirá la base, no susceptible de recurso, para la obligación establecida en el apartado 6, número 1. No se realizará la estimación si, en el contexto de la audiencia relativa a la imposición del pago que se especifica en el número 1, el titular responsable cumple debidamente con su deber de informar.

3) El titular responsable seguirá estando sujeto a la obligación de entregar los derechos de emisión que falten, en los casos incluidos en el número 2 con arreglo a la estimación, antes del 30 de abril del siguiente año. [...]»

II. Hechos, procedimiento y cuestión prejudicial

13. Antes de su cierre en marzo de 2008, Nordzucker AG (en lo sucesivo, «Nordzucker») operó una refinería de azúcar. La planta incluía un generador de vapor, así como una instalación de secado para el secado térmico de pulpa de remolacha azucarera.

14. Tras la introducción del régimen de comercio de emisiones y actuando en respuesta a una petición de la Verein der Zuckerindustrie (Asociación de la Industria Azucarera alemana), el Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Ministerio Federal para el Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear; en lo sucesivo, «Ministerio») informó a la asociación, mediante escrito de 17 de junio de 2004, de que las instalaciones de secado, puesto que eran instalaciones necesarias en las operaciones de la industria azucarera, no estaban sujetas a un comercio de emisiones obligatorio. En cambio, una caldera operada para la producción de vapor y energía al servicio de una unidad conexa dedicada a la producción o refinado de azúcar estaba sujeta al comercio de emisiones obligatorio cuando la potencia térmica nominal de la instalación superara el umbral mínimo.

15. Nordzucker realizó un informe de emisiones para el año 2005. El informe indicaba que el generador de vapor había producido un total de 40 288 toneladas de emisiones de dióxido de carbono. Esta cantidad no incluía las emisiones resultantes de la generación de vapor necesaria para operar la instalación de secado. Un perito verificó el informe, lo consideró satisfactorio y aprobó la anotación de las emisiones como se indicaba en el registro. El 16 de marzo de 2006, el informe se envió a la Deutsche Emissionshandelsstelle (Autoridad de Comercio de Emisiones alemana; en lo sucesivo, «Emissionshandelsstelle») a través de las autoridades regionales competentes. A fecha de 30 de abril de 2006, Nordzucker había entregado a la Emissionshandelsstelle un número de derechos de emisión correspondiente con la cantidad de emisiones que figuran declaradas en el informe.

16. Posteriormente, la Emissionshandelsstelle examinó el informe de emisiones y pidió a Nordzucker que lo revisara teniendo en cuenta, entre otras cosas, las emisiones atribuibles a las instalaciones de secado. Nordzucker explicó que, sobre la base del escrito del Ministerio, había considerado que las instalaciones de secado no estaban sujetas al comercio de emisiones obligatorio y que, por esa razón, no había obligación de informar sobre las emisiones atribuibles a un generador de vapor utilizado

para el funcionamiento de dicha instalación. Nordzucker, sin embargo, revisó su informe de emisiones conforme a lo solicitado por la Emissionshandelsstelle. Como resultado, Nordzucker informó de un total de 42 961 toneladas de emisiones de dióxido de carbono, y el 24 de abril de 2007 entregó derechos de emisiones por 2 673 toneladas más.

17. Mediante resolución de 7 de diciembre de 2007, las autoridades alemanas, con arreglo a la primera frase del apartado 18, número 1, de la TEHG, impusieron a Nordzucker una sanción por importe de 106 920 euros. Mediante resolución de 14 de abril de 2009, se desestimó un recurso administrativo contra dicha resolución.

18. Nordzucker impugnó esa resolución ante el Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo), el cual, mediante sentencia de 11 de junio de 2010, anuló la resolución impugnada. Mediante sentencia de 20 de octubre de 2011, el Oberverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Superior) desestimó el recurso interpuesto por las autoridades alemanas contra la sentencia dictada en primera instancia. Posteriormente, las autoridades alemanas recurrieron la sentencia del Oberverwaltungsgericht ante el Bundesverwaltungsgericht.

19. Al albergar dudas sobre la interpretación del artículo 16 de la Directiva, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear la siguiente cuestión prejudicial:

«¿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 pagar 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?»

20. Nordzucker, la Emissionshandelstelle, los Gobiernos alemán, checo, neerlandés y del Reino Unido, además de la Comisión, han presentado observaciones escritas en el presente procedimiento. El Tribunal de Justicia decidió no celebrar vista.

III. Análisis

21. Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente en esencia trata de obtener orientación sobre si la sanción estipulada en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva es aplicable a un titular que, a 30 de abril de un determinado año, entregó un número de derechos de emisión que era equivalente a sus emisiones durante el año anterior, como se verificó con arreglo al artículo 15 de la Directiva, pero que, tras una posterior comprobación por parte de la autoridad nacional competente, resultó ser insuficiente para cubrir todas las emisiones del titular durante el año anterior.

22. En su detallada resolución de remisión, el Bundesverwaltungsgericht explica que son posibles dos enfoques diferentes y que ve argumentos convincentes para ambos. Sin embargo, dicho órgano jurisdiccional considera, principalmente sobre la base de la redacción de las disposiciones pertinentes de la Directiva, y teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, que la respuesta a la cuestión prejudicial debe ser negativa.

23. Las partes que han presentado observaciones en este procedimiento también han tratado esos dos enfoques. Por una parte, Nordzucker, los Gobiernos checo, neerlandés y del Reino Unido, además de la Comisión, sostienen, en esencia, que el artículo 16, apartado 3, de la Directiva debería interpretarse restrictivamente. Esa disposición, por consiguiente, no se consideraría aplicable en la situación descrita por el órgano jurisdiccional remitente.

24. Por otra parte, el gobierno alemán y la Emissionshandelsstelle proponen que el Tribunal responda afirmativamente a la cuestión prejudicial. En su opinión, se pueden establecer paralelismos entre la situación en el asunto de que conoce el órgano jurisdiccional remitente y el examinado por el Tribunal de Justicia en Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka.[6] En ese asunto, el Tribunal confirmó que la sanción prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva se aplicaría automáticamente en relación con los titulares que, para el 30 de abril de cada año, no hubieran enviado el número suficiente de derechos de emisión, y aclaró que un tribunal nacional no puede modificar el importe de esa sanción.

25. Como continuaré explicando ahora, opino que, a pesar de la redacción un tanto ambigua del artículo 16, apartado 3, de la Directiva, una interpretación sistemática y teleológica de dicha disposición apoya los argumentos expuestos por Nordzucker, los Gobiernos checo, neerlandés y del Reino Unido, y por la Comisión. Aunque entiendo las preocupaciones que subyacen en la interpretación de esa disposición sostenida por el Gobierno alemán y la Emissionshandelsstelle, no creo que, en última instancia, esas inquietudes estén bien fundadas. Del mismo modo, no estimo que la sentencia en el asunto Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka apoye la posición adoptada por esas partes.

26. Para empezar, debe reconocerse que el texto del artículo 16, apartado 3, de la Directiva no está exento de ambigüedad con respecto a la naturaleza de la obligación que se ha de llevar a cabo bajo pena de la sanción prevista en él. De hecho, esa disposición obliga a los Estados miembros a imponer una sanción por exceso de emisiones a «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».

27. Como el órgano jurisdiccional remitente correctamente señala, ninguna de las interpretaciones que se proponen son, *prima facie*, incompatibles con la redacción del artículo 16, apartado 3, de la Directiva. En consecuencia, cabe entender que dicha disposición hace referencia a las emisiones generadas durante el año anterior, según lo verificado con arreglo al artículo 15 de dicha Directiva, o, alternativamente, a todas las emisiones generadas durante el año anterior, según lo establecido en un informe final, posiblemente después de posteriores controles de las autoridades nacionales competentes.

28. Sin embargo, cuando el artículo 16, apartado 3, de la Directiva se lee en su contexto adecuado, se hace evidente, en mi opinión, que la primera interpretación es la correcta.

29. Hay que destacar, en primer lugar, que uno de los pilares sobre los que se construye el sistema 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. Corresponde a cada titular informar a las autoridades competentes sobre sus emisiones durante el año anterior de conformidad con las normas y principios establecidos en las directrices adoptadas al respecto por la Comisión[7] (artículo 14, apartado 3, de la Directiva).

6 — C-203/12, EU:C:2013:664.

7 — 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/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2004 L 59, p. 1; en lo sucesivo, «Directrices»).

30. Sin embargo, dada la importancia de este ejercicio, y la ventaja financiera potencial que los titulares pueden obtener informando de una cantidad de emisiones inferior a la real, la legislación de la UE ha decidido que no se puede confiar automáticamente en los informes remitidos por los titulares, sino que éstos primero deben someterse a un proceso de verificación específica. Con arreglo al artículo 15, párrafo primero, de la Directiva y al anexo V de ésta, el verificador será «independiente del titular, llevará a cabo sus actividades de manera profesional, competente y objetiva», y habrá de estar cualificado para la tarea. El verificador debe tener en cuenta los informes presentados por los titulares y los sistemas de seguimiento del año anterior, con objeto de verificar su «fiabilidad, crédito y exactitud».

31. Esta verificación constituye un peldaño clave del procedimiento. Si la verificación del examen no lo considera satisfactorio, el procedimiento se interrumpe. El titular no puede realizar posteriores transferencias de derechos de emisión hasta que el informe verificado se considere satisfactorio (artículo 15, párrafo segundo). Si, por el contrario, la verificación da un resultado positivo, el titular, como se mencionó anteriormente, tiene hasta el 30 de abril del mismo año para entregar los derechos de emisión equivalentes al total de emisiones generadas. En efecto, los artículos 6, apartado 2, letra e), y 12, apartado 3, de la Directiva indican expresamente que la obligación de entregar derechos de emisión se refiere a aquellos que se corresponden con las emisiones «verificadas de conformidad con el artículo 15».

32. La Directiva no prevé, al menos no de manera explícita, ningún control o verificación posterior del número de derechos de emisión ya verificados de conformidad con el artículo 15. Aunque las autoridades nacionales determinaran que, por alguna razón concreta, esos derechos de emisión no cubren el total de emisiones, tampoco hay ninguna disposición que exija la entrega de cuotas adicionales después del 30 de abril.

33. Claramente, la Directiva no puede interpretarse en el sentido de que impide posteriores controles de las autoridades nacionales o la posibilidad de que un titular entregue derechos de emisión adicionales después del 30 de abril a fin de cumplir con su obligación de entregar un número suficiente de derechos de emisión. A mi juicio, por el contrario, unas disposiciones nacionales que permitieran ambas posibilidades no harían sino fortalecer el sistema establecido por la Directiva.

34. Sin embargo, la sanción prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva no puede sino relacionarse con el incumplimiento de la obligación de la disposición que expresamente impone al titular: la de la entrega, a más tardar el 30 de abril, del número de derechos de emisión debido, conforme a lo verificado por un perito. Sería contrario al sentido común interpretar que la Directiva exige que se imponga una sanción automáticamente por el incumplimiento de una obligación que no especifica claramente.

35. El hecho de lo fundamental para el funcionamiento del sistema establecido por la Directiva es el número de derechos de emisión, verificado según el artículo 15, también queda confirmado por las Directrices publicadas con arreglo al artículo 14, apartado 1, de la Directiva.[8] El punto 7.4 de las Directrices establece: «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.»[9]

8 — Ibídem.

9 — El subrayado es mío. En este contexto, debería subrayarse que las Directrices se han adoptado no como un acto de *soft law* sino, como se mencionó en la nota a pie de página 6, por medio de una Decisión de la Comisión, es decir, en la forma de un acto que produce efectos legales.

36. Esta interpretación parece confirmada por los trabajos preparatorios de la Directiva. El punto 17 de la Exposición de Motivos que acompaña a la propuesta de directiva presentada por la Comisión el 23 de octubre de 2001 señala que «los casos que supongan infracciones de la obligación de presentar los suficientes derechos de emisión como para cubrir las emisiones *verificadas* deben abordarse de manera rigurosa y coherente en toda la [Unión] Europea, lo que se conseguiría imponiendo una sanción pecuniaria […]» [10]

37. Es interesante indicar que el artículo 16, apartado 2, de la Directiva, que atañe a la publicación de los nombres de los titulares que hayan infringido la obligación de entregar derechos de emisión suficientes, se refería explícitamente en su versión original, aplicable a los hechos del caso, a la obligación «con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 12» de la Directiva [11]. Evidentemente, se podría argumentar que, en la medida en que los apartados 2 y 3 del artículo 16 de la Directiva estaban, y todavía están, redactados de forma diferente, se refieren a una infracción diferente. De hecho, el Gobierno alemán y la Emissionshandelsstelle sostienen, en esencia, que el artículo 16, apartado 3, de la Directiva es más amplio en su alcance que el artículo 16, apartado 2.

38. Sin embargo, esta interpretación no queda confirmada por los trabajos preparatorios. Más bien, la diferente redacción de los dos apartados se explica por el hecho de que, en la propuesta presentada inicialmente por la Comisión, se pretendía aplicar el apartado 2 del artículo 16 de la Directiva a todas las infracciones de la legislación nacional adoptada para desarrollar la Directiva, mientras que el apartado 3 pretendía penalizar la falta de entrega de suficientes derechos de emisión. Sin embargo, el Parlamento consideró —y la Comisión aceptó— que un sistema por el que se pone en evidencia al infractor era desproporcionado en el caso de muchas formas de infracción de la Directiva, incluyendo aquellas que se referían a las medidas de aplicación nacional, y en consecuencia debería limitarse a aquellos casos en los que los titulares infringieran la obligación de presentar un número suficiente de derechos de emisión. [12]

39. Los antecedentes legislativos de la Directiva parecen así indicar que la diferencia en la redacción de los dos apartados no reflejaba una decisión por parte del legislador de la UE de establecer una distinción entre los respectivos tipos de infracción.

40. Esta interpretación recibe una confirmación adicional en la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, en la que el Tribunal de Justicia afirmó que la obligación de entregar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales durante el año natural anterior, verificadas de conformidad con el artículo 15, prevista en los artículos 6, apartado 2, letra e), y 12, apartado 3, de la Directiva, 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». [13]

41. Una interpretación diferente del artículo 16, apartado 3, de la Directiva plantearía, además, un problema en relación a la proporcionalidad de la sanción establecida en esa disposición.

10 — COM(2001) 581 final. El subrayado es mío.

11 — En su versión actual, el artículo 16, apartado 2, de la Directiva se refiere a «la obligación de entregar derechos de emisión suficientes *con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva*» (el subrayado es mío). Esta modificación fue introducida por la Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2009, L 8, p. 3). La modificación pretendía reflejar el ámbito de aplicación ampliado de la Directiva. Sin embargo, como acertadamente señaló el Gobierno del Reino Unido, la modificación del artículo 16, apartado 2, de la Directiva no supuso ninguna diferencia respecto a las obligaciones impuestas a los titulares de instalaciones.

12 — Véase Parlamento Europeo, Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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 del Consejo 96/61/CE (FINAL A5-0303/2002), p. 27.

13 — Véase Sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, apartado 25 (el subrayado es mío).

42. En efecto, en *Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka*, el Tribunal también estimó que la sanción fija y automática prevista en el artículo 16, apartado 3 de la Directiva era proporcionada. Una de las razones era que los titulares están en posición de conocer el número exacto de derechos de emisión que han de entregar (en virtud de la verificación con arreglo al artículo 15), y se les concede un plazo razonable para cumplir con esa obligación. Obviamente, un titular prudente no retrasaría el cumplimiento de su obligación hasta el último momento. Por esas razones, el Tribunal de Justicia no consideró que, en virtud del principio de proporcionalidad, los órganos jurisdiccionales nacionales debieran tener la posibilidad de modificar la cuantía de la sanción prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva, ni siquiera en el caso de que la infracción de los titulares pudiera deberse supuestamente a una «disfunción administrativa interna». [14]

43. Sin embargo, el presente caso —sobre la base de la información que cabe extraer de la resolución de remisión— parece bastante distinto del anterior. En efecto, Nordzucker aduce que su error se debió al hecho de que la empresa confió en un escrito del Ministerio según el cual un tipo de instalación que Nordzucker operaba (las instalaciones de secado) no estaba cubierto por el régimen de comercio de emisiones. Además, el informe también fue debidamente verificado por un perito independiente con arreglo al artículo 15 de la Directiva. No fue hasta después —es decir, después del 30 de abril— cuando las autoridades alemanas informaron a Nordzucker de que el número de derechos de emisión entregados era insuficiente en la medida en que las emisiones producidas por las instalaciones de secado también habían de ser tenidas en cuenta a los efectos de la Directiva.

44. En la medida en que la conducta de Nordzucker deba ser objeto de sanción —cuestión que corresponde comprobar al tribunal nacional— lo mínimo que puede señalarse es que Nordzucker era incapaz de conocer con suficiente certeza, antes del 30 de abril, el número total de derechos de emisión que tenían que entregarse. La imposición automática de una fuerte multa en tales circunstancias podría así suscitar graves problemas de proporcionalidad.

45. Según el Gobierno alemán y la Emissionshandelsstelle, en cambio, sería desproporcionado aplicar esa sanción a cualquier infracción de la obligación establecida en los artículos 6, apartado 2, letra e), y 12, apartado 3, de la Directiva, mientras que los titulares que pudieran haber inducido a error al perito verificador del informe (por ejemplo, comunicando datos engañosos o mediante otra conducta fraudulenta) eludirían la sanción.

46. No estoy de acuerdo. El hecho de que no se aplique la sanción prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva no significa que no se pueda imponer ninguna sanción a esos titulares. En efecto, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva establece que los Estados miembros deben fijar el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de dicha Directiva, y que tales sanciones deben ser «*eficaces, proporcionadas y disuasorias*.» [15]

47. Por lo tanto, corresponde a las autoridades nacionales establecer sanciones que se puedan imponer a los titulares que, a pesar de cumplir con la obligación establecida en los artículos 6, apartado 2, letra e), y 12, apartado 3, de la Directiva, cometan otro tipo de infracciones que dificulten el correcto funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión establecido por la Directiva. Esas sanciones han de ser, por un lado, eficaces y disuasorias: esto significa, en mi opinión, que una conducta fraudulenta como la mencionada por el Gobierno alemán y la Emissionshandelsstelle podría (y debería) ser objeto de severas sanciones. Por otro lado, dichas sanciones han de ser proporcionadas: esto implica que situaciones como la de Nordzucker deben ser objeto de una evaluación en la que se tomen en cuenta todas las circunstancias pertinentes, a los efectos de decidir sobre el *an debeatur* y el *quantum debeatur* de la sanción (tales como la buena fe de la empresa, si la empresa fue inducida a error por las propias autoridades, y así sucesivamente).

14 — Ibídem, apartados19 y 33 a 42.

15 — El subrayado es mío.

48. Por lo tanto llego a la conclusión de que al tipo de infracción cometida por Nordzucker no le es aplicable el artículo 16, apartado 3, de la Directiva, sino que está incluida, en su caso, en el ámbito del artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.

IV. Conclusión

49. A la vista de lo que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht:

«La sanción prevista en 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 dentro de la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, no es aplicable a un titular que, a más tardar el 30 de abril de un determinado año, entregó un número de permisos de emisión equivalente a sus emisiones durante el año anterior, según lo verificado con arreglo al artículo 15 de la Directiva, pero que, tras un posterior control de la autoridad nacional competente, se consideró insuficiente para cubrir la totalidad de las emisiones del titular durante al año anterior. Corresponde a los Estados miembros establecer el régimen de sanciones aplicable, en su caso, a este tipo de infracciones. Las sanciones previstas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.»