Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 8 de septiembre de 2016*

«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 — Asignación armonizada de derechos de emisión con carácter gratuito — Decisión 2011/278/UE — Modificación de la asignación — Artículo 24, apartado 1 — Obligación de información del titular de la instalación — Alcance»

En el asunto C-461/15,

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 3 de junio de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de agosto de 2015, en el procedimiento entre

E.ON Kraftwerke GmbH

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

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

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de E.ON Kraftwerke GmbH, por el Sr. S. Altenschmidt y la Sra. A. Sitzer, Rechtsanwälte;

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

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. E. White y la Sra. K. Herrmann, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2011, L 130, p. 1).

2 Esta petición ha sido presentada en el marco de un litigio entre E.ON Kraftwerke GmbH y la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania) en relación con el alcance de la obligación de información que recae sobre E.ON Kraftwerke para la asignación gratuita de derechos de emisión, habida cuenta de las modificaciones llevadas a cabo en el funcionamiento de una de sus centrales eléctricas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2003/87

3 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 la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO 2009, L 140, p. 63) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»), establece en su artículo 7, titulado «Cambios relacionados con las instalaciones»:

«El titular notificará a la autoridad competente cualquier cambio previsto en el carácter o en el funcionamiento de la instalación o cualquier ampliación o reducción significativa de su capacidad que pueda hacer necesaria la actualización del permiso de emisión de gases de efecto invernadero. Cuando resulte necesario, la autoridad competente procederá a la actualización del permiso. [...]»

4 A tenor del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2003/87:

«A partir de 2013, los Estados miembros subastarán todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita con arreglo a los artículos 10 *bis* y 10 *quater*. [...]»

5 El artículo 10 *bis* de la citada Directiva, titulado «Normas comunitarias de carácter transitorio para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión», establece, en su apartado 1:

«Antes del 31 de diciembre de 2010, la Comisión adoptará medidas de desarrollo a escala comunitaria, totalmente armonizadas, para la asignación de los derechos de emisión [...]»

Decisión 2011/278

6 Con arreglo al artículo 7 de la Decisión 2011/278, titulado «Recogida de datos de referencia»:

«1. Los Estados miembros recogerán de los titulares de las instalaciones existentes que puedan optar a la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE, incluidas las que funcionen solo ocasionalmente —en particular, las instalaciones de reserva o de emergencia y las que funcionen con carácter estacional—, respecto a todos los años del período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2008, o, cuando proceda, entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010, durante los cuales la instalación haya estado en funcionamiento, toda la información y los datos necesarios sobre cada uno de los parámetros enumerados en el anexo IV.

2. Los Estados miembros recogerán los datos de cada subinstalación por separado. Cuando resulte necesario, podrán exigir al titular la presentación de datos adicionales.

[...]»

7 El artículo 10, apartado 1, de la Decisión 2011/278 establece:

«Sobre la base de los datos recogidos de conformidad con el artículo 7, los Estados miembros calcularán, para cada año, la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente en su territorio a cada instalación existente a partir de 2013 de conformidad con los apartados 2 a 8.»

8 Los artículos 19 a 21 de la Decisión 2011/278 definen los requisitos conforme a los cuales los Estados miembros asignan los derechos de emisión que deben expedirse a raíz de una extensión significativa o de una reducción significativa de la capacidad de la instalación de que se trate.

9 El artículo 24 de la Decisión 2011/278 , titulado «Cambios en el funcionamiento de una instalación», establece:

«1. Los Estados miembros se asegurarán de que los titulares de instalaciones presenten a la autoridad competente, a más tardar el 31 de diciembre de cada año, toda la información pertinente sobre cualquier cambio previsto o efectivo de la capacidad, del nivel de actividad y del funcionamiento de su instalación.

2. Cuando se produzca un cambio de la capacidad de una instalación, de su nivel de actividad o de su funcionamiento que incida en la asignación de la instalación, el Estado miembro concernido presentará a la Comisión, utilizando un modelo electrónico facilitado por esta, toda la información pertinente, incluida la cantidad anual total preliminar revisada de derechos de emisión asignados gratuitamente a la instalación, determinada de conformidad con la presente Decisión, antes de determinar la cantidad anual total final de derechos de emisión asignados gratuitamente. La Comisión podrá denegar la cantidad anual total preliminar de derechos de emisión asignados gratuitamente a la instalación de que se trate.»

Reglamento (UE) n.º 601/2012

10 Conforme a su artículo 1, el Reglamento (UE) n.º 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87 (DO 2012, L 181, p. 30), establece las normas aplicables al seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y datos de la actividad, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2003/87, para el período de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea que comienza el 1 de enero de 2013 y para los períodos posteriores.

11 El artículo 12 del Reglamento n.º 601/2012, titulado «Contenido y presentación del plan de seguimiento», establece:

«1. El titular de instalaciones u operador de aeronaves deberá presentar un plan de seguimiento a la autoridad competente para su aprobación.

El plan de seguimiento estará formado por una documentación pormenorizada, completa y clara de la metodología de seguimiento de un titular de instalaciones o un operador de aeronaves concreto, y deberá contener como mínimo los elementos indicados en el anexo I.

[...]

2. Cuando el anexo I haga referencia a un procedimiento, el titular de instalaciones u operador de aeronaves deberá elaborar, documentar, aplicar y mantener dicho procedimiento de forma independiente del plan de seguimiento.

[...]

3. Además de los elementos mencionados en los apartados 1 y 2 del presente artículo, los Estados miembros podrán requerir la inclusión de otros elementos adicionales en el plan de seguimientos de las instalaciones para dar cumplimiento a los requisitos del artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278 [...], incluyendo el resumen de un procedimiento dirigido a garantizar:

a) que el titular comprueba periódicamente si la información relativa a los cambios previstos o reales de la capacidad, nivel de actividad y funcionamiento de una instalación es relevante en virtud de la Decisión citada, y

b) que el titular presenta a la autoridad competente la información a la que se refiere la letra a) antes del 31 de diciembre de cada año.»

Derecho alemán

12 El 26 de septiembre de 2011, el Gobierno federal adoptó la Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Reglamento relativo a la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el período de comercio 2013-2020) (BGBl. I S. 1921; en lo sucesivo, «ZuV 2020»).

13 El artículo 22 de la ZuV 2020, titulado «Modificaciones en el funcionamiento de una instalación», establece:

«1) El titular de la instalación deberá comunicar a la autoridad competente, hasta el 31 de enero del año siguiente y por primera vez hasta el 31 de enero de 2013, toda la información pertinente sobre cualquier cambio previsto o efectivo de la capacidad, del nivel de actividad y del funcionamiento de la instalación.

2) En caso de reducción significativa de la capacidad con arreglo al artículo 19, el titular de la instalación deberá comunicar inmediatamente a la autoridad competente la capacidad reducida y la capacidad instalada del elemento de asignación tras dicha reducción. En caso de cese de actividades de una instalación, con arreglo al artículo 20, apartado 1, el titular de la instalación deberá comunicar inmediatamente a la autoridad competente la fecha de dicho cese.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

14 E.ON Kraftwerke es una empresa del sector de la energía que explota en Alemania varias centrales eléctricas sujetas al régimen relativo al comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Para su central situada en Heyden (Alemania), dicha empresa solicitó al organismo alemán de regulación del comercio de derechos de emisión (Deutsche Emissionshandelsstelle; en lo sucesivo, «DEHSt»), la asignación gratuita de derechos de emisión para el tercer período de comercio (2013 a 2020), de modo proporcional al valor de emisión de calor.

15 E.ON Kraftwerke hizo saber a la DEHSt, mediante escrito de 5 de septiembre de 2013, que, contrariamente a lo que ésta le exigía, sobre la base del artículo 22, apartado 1, de la ZuV 2020, sólo le comunicaría los datos relativos a los niveles de actividad de cada elemento de asignación si estos podían entrañar una adaptación de la decisión de asignación.

16 Mediante escrito de 24 de septiembre de 2013, la DEHSt le respondió que la información pertinente cuya transmisión debe llevarse a cabo con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la ZuV 2020 no se limita a aquella que entraña la modificación de la asignación, sino que incluye toda la información relativa a los datos en los que se funda la asignación.

17 En el formulario de declaración elaborado por E.ON Kraftwerke para el año 2013, en la rúbrica dedicada al nivel de actividad aparece la cifra «0».

18 Mediante demanda de la que conoce el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín), el 27 de noviembre de 2013, E.ON Kraftwerke solicitó que se declarase, en esencia, que no está obligada, con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la ZuV 2020, a facilitar todos los datos que tengan relación con la capacidad, el nivel de actividad o el funcionamiento de la instalación, sino que sólo debe comunicar los datos relativos a los cambios que puedan influir en la asignación de los derechos de emisión. En su opinión, este es el sentido del artículo 24 de la Decisión 2011/278 de la Comisión, y de su documento de orientación n.º 7.

19 La DEHSt interpreta los citados actos de la Comisión de modo distinto, y sostiene que corresponde a los Estados miembros determinar cuál es la información pertinente en relación con la asignación.

20 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Qué información constituye información pertinente a efectos del artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278? ¿La restricción se ha de entender en sentido cualitativo o cuantitativo? ¿Incluye, en particular, la información sobre cualquier cambio previsto o efectivo de la capacidad, del nivel de actividad y del funcionamiento de la instalación que no implique directamente una anulación o una adaptación de la decisión de asignación con arreglo a los artículos 19 a 21 de la Decisión 2011/278 y que no genere una obligación de información con arreglo al artículo 24, apartado 2, de [dicha] Decisión?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión: ¿Debe interpretarse el artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278 en el sentido de que prohíbe a un Estado miembro exigir al titular de una instalación la información sobre cualquier cambio previsto o efectivo de la capacidad, del nivel de actividad y del funcionamiento de la instalación que no implique directamente una anulación o una adaptación de la decisión de asignación con arreglo a los artículos 19 a 21 de la Decisión 2011/278?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

21 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente solicita, en esencia, que se dilucide si el artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro imponga a las empresas que, estando sujetas al régimen relativo al comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, disfrutan de una asignación gratuita de tales derechos la obligación de facilitar información sobre cualquier cambio previsto o efectivo de la capacidad, del nivel de actividad y del funcionamiento de una instalación, sin circunscribir esta exigencia a la información sobre los cambios que tengan una incidencia sobre esta asignación.

22 La Decisión 2011/278 regula la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87.

23 A este respecto procede recordar que la Directiva 2003/87 tiene por objetivo reducir para el año 2020 las emisiones globales de gases de efecto invernadero de la Unión al menos un 20 % respecto a los niveles del año 1990, y hacerlo de una forma eficaz en relación con el coste. Con el fin de lograr este objetivo, el legislador de la Unión estableció dos mecanismos. El primero de ellos, instaurado por el artículo 9 de la Directiva 2003/87, consiste en la reducción de la cantidad de derechos de emisión disponibles de manera lineal mediante la aplicación de un factor del 1,74 % en relación con la media de la cantidad total anual de derechos de emisión expedidos por los Estados miembros de acuerdo con las decisiones de la Comisión sobre sus planes nacionales de asignación de derechos para el período comprendido entre 2008 y 2012. El segundo mecanismo es la subasta de derechos de emisión, que debería posibilitar asimismo una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de una forma eficaz en relación con el coste (sentencia de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine y otros, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, apartado 81).

24 Por lo que se refiere a las instalaciones beneficiarias, en determinados sectores de actividad, de derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero, de conformidad con el artículo 10 *bis*, apartado 11, de la Directiva 2003/87, la cantidad de derechos de emisión asignados se irá reduciendo gradualmente, a partir del 2013, con el objetivo de que en 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita (sentencia de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine y otros, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, apartado 82).

25 En este contexto, conforme al artículo 7 de la Decisión 2011/278, se prevé que los Estados miembros recogerán de los titulares de las instalaciones existentes que puedan optar a la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, respecto a todos los años del período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2008, o, cuando proceda, entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010, durante los cuales la instalación haya estado en funcionamiento, toda la información y los datos necesarios sobre cada uno de los parámetros enumerados en el anexo IV de dicha Decisión y que permitan determinar el importe de cada asignación.

26 Según el artículo 10 de la Decisión 2011/278, los Estados miembros calcularán, sobre la base de los datos recogidos de conformidad con el artículo 7, para cada año, la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente en su territorio a cada instalación existente a partir de 2013.

27 Como se expone en el considerando 15 de la Decisión 2011/278, los Estados miembros deben velar por que los datos obtenidos de los titulares y utilizados con fines de asignación sean completos y coherentes y presenten la máxima precisión posible.

28 Para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente habrá que determinar, a la luz de las anteriores consideraciones, cuál es la «información pertinente» que los Estados miembros están facultados para exigir, con arreglo al artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278, de los titulares de las instalaciones.

29 Sobre este extremo, debe señalarse, en primer lugar, que la Decisión 2011/278 no impone directamente a los titulares de instalaciones la obligación de información, sino que atribuye a los Estados miembros la facultad de determinar, ellos mismos, los medios para obtener de los titulares datos suficientemente pertinentes a los efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

30 Por lo que se refiere a estos datos, conforme al artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278, los Estados miembros se asegurarán de que los titulares de instalaciones presenten a la autoridad competente, a más tardar el 31 de diciembre de cada año, toda la información pertinente sobre cualquier cambio previsto o efectivo de la capacidad, del nivel de actividad y del funcionamiento de su instalación.

31 En segundo lugar, procede señalar que el artículo 24, apartado 2, de la Decisión 2011/278, cuyo objeto es regular la obligación impuesta a los Estados miembros de comunicar a la Comisión la información pertinente para la determinación de la cantidad anual total final de derechos de emisión asignados de modo gratuito, limita esta obligación a los casos en los que tales cambios tengan una incidencia en la asignación de derechos de emisión a una instalación.

32 En cambio, el artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278, que se refiere a toda la información pertinente sobre tales cambios, no restringe la obligación de comunicación a la que están sujetos los titulares de instalaciones a los casos en los que dichos cambios tengan una incidencia en la asignación gratuita de derechos de emisión.

33 En tercer lugar, tal interpretación del artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278 es conforme con la sistemática de dicha Decisión y con sus objetivos.

34 En efecto, en el régimen de asignación de derechos de emisión, como se ha recordado en el apartado 26 de la presente sentencia, corresponde a los Estados miembros calcular para cada año, sobre la base de los datos recogidos de conformidad con el artículo 7 de la Decisión 2011/278, la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente a cada instalación existente en su territorio. Por tanto, incumbe exclusivamente a las autoridades competentes de los Estados miembros apreciar, a partir de la información facilitada por los titulares de las instalaciones, si ésta puede tener una incidencia en la determinación de la cantidad de derechos de emisión asignados.

35 Por otro lado, ni de la Directiva 2003/87, en particular de su artículo 7, ni de la Decisión 2011/278 se desprende que el legislador de la Unión haya querido permitir que sean los titulares de las instalaciones los que elijan la información que deben comunicar, con arreglo a dichas disposiciones, según la incidencia que supuestamente tengan sobre la asignación de derechos de emisión.

36 En efecto, del artículo 24 de la citada Decisión se deriva que su objetivo es que se tengan en cuenta las modificaciones en el funcionamiento de las instalaciones con el fin de que, por una parte, los Estados miembros determinen, en una primera fase, la cantidad de derechos de emisión asignados de modo gratuito a cada instalación situada en su territorio y, por otra parte, la Comisión fije, en una segunda fase, la cantidad anual total final de los derechos de emisión asignados de modo gratuito.

37 En esta perspectiva, y como se ha recordado en el apartado 27 de la presente sentencia, los Estados miembros deben velar por que los datos obtenidos de los titulares de las instalaciones y utilizados a efectos de asignación sean completos y coherentes y presenten la máxima precisión posible. En consecuencia, corresponde a los propios Estados miembros determinar qué información pertinente para las autoridades competentes deben obtener de los titulares de las instalaciones.

38 Al referirse a la pertinencia de la información así solicitada, el artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278 autoriza a los Estados miembros a exigir que se facilite a las autoridades competentes aquella información que les permita apreciar objetivamente las modificaciones de la instalación de que se trate, y se opone a que exijan otra información que no tenga relación con esa apreciación, como la relativa, en particular, a las causas o, de modo general, a las necesidades económicas o comerciales de esos cambios, lo que corresponde comprobar a los órganos jurisdiccionales nacionales. En cambio, esa disposición no exige que la entrega de información se circunscriba a la relacionada con los cambios que, en opinión de los titulares de las instalaciones, tengan una incidencia en la asignación gratuita de derechos de emisión.

39 No es posible desvirtuar esta apreciación con las explicaciones dadas en el documento titulado «Guidance Document n.º 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures», que la Comisión ha publicado en su sitio Internet. En efecto, según indica expresamente ese documento, éste no es jurídicamente vinculante y no refleja la posición oficial de la Comisión.

40 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales que el artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro imponga a las empresas que, estando sujetas al régimen relativo al comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, disfrutan de una asignación gratuita de tales derechos la obligación de facilitar información sobre cualquier cambio previsto o efectivo de la capacidad, del nivel de actividad y del funcionamiento de una instalación, sin circunscribir esta obligación a la información sobre los cambios que tengan una incidencia sobre esta asignación.

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 Sexta) declara:

El artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro imponga a las empresas que, estando sujetas al régimen relativo al comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, disfrutan de una asignación gratuita de tales derechos la obligación de facilitar información sobre cualquier cambio previsto o efectivo de la capacidad, del nivel de actividad y del funcionamiento de una instalación, sin circunscribir esta obligación a la información sobre los cambios que tengan una incidencia sobre esta asignación.

Firmas