SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 16 de diciembre de 2008 *

En el asunto C-127/07,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Conseil d'État (Francia), mediante resolución de 8 de febrero de 2007, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de marzo de 2007, en el procedimiento entre

Société Arcelor Atlantique et Lorraine y otros

contra

Premier ministre,

Ministre de l'Écologie et du Développement durable,

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič, A. Ó Caoimh y T. von Danwitz (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de marzo de 2008;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Société Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, por el Sr. W. Deselaers, Rechtsanwalt, y M^{e} P. Lignières, avocat;

— en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y L. Butel y la Sra. S. Gasri, en calidad de agentes;

— en nombre del Parlamento Europeo, por el Sr. L. Visaggio y la Sra. I. Anagnostopoulou, en calidad de agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por las Sras. P. Plaza García, K. Michoel y E. Karlsson, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. J.-B. Laignelot y U. Wölker, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de mayo de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la validez 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 El Conseil d'État presentó dicha petición en el marco de un litigio entre la Société Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, por un lado, y el Premier ministre, el ministre de l'Écologie et du Développement durable y el ministre de l'Économie, des Finances et de l'industrie, por otro, en relación con la aplicación de la Directiva 2003/87 en el ordenamiento jurídico francés.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 El 9 de mayo de 1992 se adoptó en Nueva York la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en lo sucesivo, «Convención Marco»), cuyo objetivo último es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. El 11 de diciembre de 1997, las partes en la Convención Marco adoptaron, con arreglo a esta última, el Protocolo de Kyoto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en lo sucesivo, «Protocolo de Kioto»), que entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

4 El objetivo de este Protocolo consiste en reducir el total de las emisiones de seis gases de efecto invernadero, entre ellos el dióxido de carbono (en lo sucesivo, «CO_2»), en al menos un 5 % respecto al nivel de emisiones del año 1990 en el período comprendido entre el año 2008 y el 2012. Las partes incluidas en el anexo I de la Convención Marco se comprometen a que sus emisiones de gases de efecto invernadero no excedan de un porcentaje que les atribuye el Protocolo de Kioto, si bien dichas partes pueden cumplir sus obligaciones de manera conjunta. El compromiso global adquirido por la

Comunidad Europea y sus Estados miembros en virtud del Protocolo de Kioto consiste en una reducción total de las emisiones de gases de efecto invernadero de un 8 % respecto al nivel de emisiones del año 1990 durante el mencionado período de compromiso.

Normativa comunitaria

5 El Consejo de la Unión Europea aprobó en nombre de la Comunidad Europea, por un lado, la Convención Marco mediante la Decisión 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención marco sobre el cambio climático (DO 1994, L 33, p. 11), y, por otro lado, el Protocolo de Kioto mediante la Decisión 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto 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). En virtud del artículo 2, apartado 1, de esta última Decisión, la Comunidad y sus Estados miembros cumplirán de forma conjunta el compromiso global que les impone el Protocolo de Kioto.

6 Considerando que la comercialización de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero constituirá una parte integrante fundamental, junto con otras medidas, de la estrategia comunitaria en la lucha contra el cambio climático, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó, el 8 de marzo de 2000, el Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea [COM(2000) 87 final] (en lo sucesivo, «Libro Verde»).

7 Sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1, la Comisión presentó, el 23 de octubre de 2001, una 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 96/61/CE del

Consejo [COM(2001) 581 final; en lo sucesivo, «propuesta de Directiva»], que culminó en la adopción de la Directiva 2003/87.

8 Según su quinto considerando, esta Directiva tiene por objetivo contribuir a que se cumplan los compromisos de reducir las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero asumidos por la Comunidad Europea y sus Estados miembros en virtud del Protocolo de Kioto, de conformidad con la Decisión 2002/358, mediante un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «derechos de emisión») eficaz y con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo.

9 A tenor del vigesimotercer considerando de dicha Directiva, el comercio de derechos de emisión debe «formar parte de una serie completa y coherente de políticas y medidas de los Estados miembros y de la Comunidad». Tal como precisa su vigesimoquinto considerando, «las políticas y las medidas deben aplicarse tanto en los Estados miembros como en la Comunidad a todos los sectores económicos de la Unión Europea, y no sólo a los sectores industrial y energético, a fin de producir reducciones de emisiones sustanciales».

10 El artículo 1 de la Directiva 2003/87 define su objeto del siguiente modo:

«La presente Directiva establece un régimen para el comercio de derechos de emisión […] en el interior de la Comunidad […], a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.»

11 En virtud de su artículo 2, apartado 1, la Directiva 2003/87 se aplica a las emisiones generadas por las actividades a que se refiere su anexo I y a los seis gases de efecto invernadero que figuran en su anexo II, entre los que se encuentra el CO_2. Dicho anexo I de la Directiva 2003/87 se refiere a diversas actividades desarrolladas en los sectores de la energía, de la producción y transformación de metales férreos y de las industrias minerales, así como en las instalaciones industriales destinadas a la fabricación de pasta de papel y en las instalaciones industriales destinadas a la fabricación de papel y cartón, en la medida en que emitan CO_2.

12 El artículo 4 de la Directiva 2003/87 dispone:

«Los Estados miembros velarán por que, a partir del 1 de enero de 2005, ninguna instalación lleve a cabo ninguna actividad enumerada en el anexo I que dé lugar a emisiones especificadas en relación con dicha actividad, salvo si su titular posee un permiso expedido por una autoridad competente de conformidad con el procedimiento contemplado en los artículos 5 y 6 […]»

13 En virtud del artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, la autoridad competente expedirá un permiso de emisión de gases de efecto invernadero para emitir dichos gases 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 de estos gases. A tenor del apartado 2 del mismo artículo, en estos permisos constará, entre otros elementos, «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».

14 La atribución de la cantidad total de permisos de emisión a los titulares de instalaciones a que se refiere la Directiva 2003/87 se realiza, en virtud del artículo 9 de ésta, sobre la

base de un plan nacional de asignación de derechos de emisión elaborado por los Estados miembros en función de los criterios enumerados en el anexo III de la Directiva.

15 En virtud del artículo 10 de dicha Directiva, los Estados miembros están obligados a asignar gratuitamente al menos el 95 % de los derechos de emisión por un período de tres años a partir del 1 de enero de 2005 y al menos el 90 % de esos derechos para los cinco años siguientes. Conforme al artículo 12, apartado 1, de la misma Directiva, los derechos de emisión asignados son transferibles y pueden ser objeto de comercio entre personas en la Comunidad y, bajo ciertas condiciones, entre personas en la Comunidad y personas en terceros países.

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

«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 [Co2] 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.»

17 La Directiva 2003/87 prevé asimismo, en su artículo 30, apartado 2, que la Comisión elaborará, a más tardar el 30 de junio de 2006, un informe, acompañado de propuestas si procede, sobre la aplicación de esta misma Directiva, en el que examinará, en particular, «si se debe modificar el anexo I, y el modo de hacerlo, para incluir otros sectores implicados tales como el químico, el del aluminio y el del transporte, y otras actividades

y emisiones de otros gases de efecto invernadero enumerados en el anexo II, con miras a mejorar la eficiencia económica del régimen».

18 A tal fin, la Comisión presentó, el 13 de noviembre de 2006, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la creación de un mercado mundial del carbono [COM(2006) 676 final]. El 20 de diciembre de 2006, la Comisión emitió una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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 [COM(2006) 818 final]. Asimismo, mediante una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero [COM(2008) 16 final], de 23 de enero de 2008, esta institución trata, en particular, de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87, incluyendo en él nuevos gases y nuevas categorías de actividades, como la producción y la transformación de metales no férreos y la producción de aluminio, así como la industria química.

Derecho nacional

19 La adaptación del Derecho francés a la Directiva 2003/87 se efectuó mediante la ordonnance nº 2004-330, du 15 avril 2004, portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (Decreto legislativo nº 2004-330, de 15 de abril de 2004, por el que se instaura un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; JORF de 17 de abril de 2004, p. 7089), que introdujo, en particular, los artículos L.229-5 a L.229-19 del code de l'environnement (Código del medio ambiente). Las modalidades de aplicación de estos artículos se adoptaron mediante el décret (Decreto) nº 2004-832, de 19 de agosto de 2004 (JORF de 21 de agosto de 2004, p. 14979), modificado por el décret nº 2005-189, de 25 de febrero de 2005 (JORF de 26 de febrero de 2005, p. 3498; en lo sucesivo, «Decreto nº 2004-832»). El anexo del Decreto nº 2004-832 se limita a reproducir el anexo I de la Directiva 2003/87.

Litigio principal y cuestión prejudicial

20 Las recurrentes en el asunto principal son empresas del sector siderúrgico. Dichas empresas solicitaron a las autoridades francesas competentes la derogación del artículo 1 del Decreto nº 2004-832, en la medida en que declara aplicable este Decreto a las instalaciones del sector siderúrgico. Al no haberse estimado sus solicitudes, interpusieron ante el Conseil d'État un recurso de anulación contra las resoluciones presuntas denegatorias de sus solicitudes y pidieron que se ordenara a dichas autoridades proceder a la referida derogación. En apoyo de su recurso, alegaron la violación de varios principios de rango constitucional, como el derecho de propiedad, la libertad de empresa y el principio de igualdad.

21 El Conseil d'État rechazó los motivos formulados por las recurrentes en el asunto principal a excepción del basado en la violación del principio constitucional de igualdad ocasionada por un trato diferente de situaciones comparables. A este respecto, señala en su resolución de remisión que las industrias del plástico y del aluminio emiten gases de efecto invernadero idénticos a aquéllos cuyas emisiones pretende limitar la Directiva 2003/87 y que tales industrias producen materiales parcialmente sustitutivos de los producidos por la industria siderúrgica, con la que se encuentra en una situación de competencia. El Conseil d'État estima que, aunque la decisión de no incluir inmediatamente las industrias del plástico y del aluminio en el régimen para el comercio de derechos de emisión se adoptó atendiendo a su participación relativa en las emisiones totales de gases de efecto invernadero y a la necesidad de asegurar el establecimiento progresivo de un dispositivo de conjunto, la cuestión de si la diferencia de trato entre las industrias afectadas está objetivamente justificada, plantea serias dificultades.

22 A la luz de estas consideraciones, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«[¿Es válida] la Directiva [2003/87] en relación con el principio de igualdad, en la medida en que […] dispone la aplicación del régimen de comercio de los derechos de emisión […] a las instalaciones del sector siderúrgico, sin incluir en dicho régimen a las industrias del aluminio y del plástico[?]»

Sobre la cuestión prejudicial

23 El principio general de igualdad de trato, como principio general del Derecho comunitario, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véanse, en particular, las sentencias de 13 de diciembre de 1984, Sermide, 106/83, Rec. p. 4209, apartado 28; de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros, C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartados 50 y 51, así como de 11 de julio de 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Rec. p. I-6331, apartado 33).

24 Por considerar que los sectores de la siderurgia, del plástico y del aluminio se hallan en una situación comparable, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el legislador comunitario, al excluir los sectores del plástico y del aluminio del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87, ha vulnerado este principio respecto al sector de la siderurgia. Por consiguiente, la remisión prejudicial se limita a la cuestión de si el legislador comunitario ha vulnerado dicho principio al tratar situaciones comparables de manera diferente y no justificada.

Sobre el trato diferente de situaciones comparables

25 La vulneración del principio de igualdad de trato a causa de un trato diferente implica que las situaciones en cuestión son comparables, habida cuenta del conjunto de elementos que las caracterizan.

26 Los elementos que caracterizan distintas situaciones y, de este modo, su carácter comparable, deben apreciarse, en particular, a la luz del objeto y la finalidad del acto comunitario que establece la distinción de que se trata. Además, deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de octubre de 1971, Rheinmühlen Dusseldorf, 6/71, Rec. p. 823, apartado 14; de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel y otros, 117/76 y 16/77, Rec. p. 1753, apartado 8; de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 74, así como de 10 de marzo de 1998, T. Port, C-364/95 y C-365/95, Rec. p. I-1023, apartado 83).

27 En el presente caso, la validez de la Directiva 2003/87 debe apreciarse respecto a la inclusión del sector siderúrgico en su ámbito de aplicación y a la exclusión de dicho ámbito de los sectores químico y de los metales no férreos, a los que, según las observaciones escritas presentadas en el Tribunal de Justicia, pertenecen respectivamente los sectores del plástico y del aluminio.

28 En virtud de su artículo 1, la Directiva 2003/87 tiene por objeto establecer un régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión. Según se desprende de los

apartados 4.2 y 4.3 del Libro Verde, mediante esta Directiva, la Comunidad pretendía instaurar dicho régimen en el ámbito de las empresas y, por tanto, referido a las actividades económicas.

29 Según su quinto considerando, la Directiva 2003/87 tiene por objetivo establecer este régimen a fin de contribuir al cumplimiento de los compromisos contraídos por la Comunidad y sus Estados miembros en virtud del Protocolo de Kioto, que persigue la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y cuyo objetivo último es la protección del medio ambiente.

30 La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, al que pertenece el acto legislativo de que se trata en el asunto principal y uno de cuyas finalidades principales es la protección del medio ambiente, tiene como objetivo, según el artículo 174 CE, apartado 2, alcanzar un nivel de protección elevado y se basa en particular en los principios de cautela y de acción preventiva y de quien contamina paga (véanse las sentencias de 5 de mayo de 1998, Nacional Framers' Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 64, y de 1 de abril de 2008, Parlamento y Dinamarca/Comisión, C-14/06 y C-295/06, Rec. p. I-1649, apartado 75 y jurisprudencia citada).

31 Si bien el objetivo final del régimen de comercio de derechos de emisión es la protección del medio ambiente por una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, dicho régimen no reduce por sí mismo tales emisiones, sino que fomenta y favorece la búsqueda del menor coste posible para lograr una reducción de dichas emisiones a un nivel dado, según se desprende, en particular, del apartado 3 del Libro Verde y de la sección 2 de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva. Las ventajas medioambientales se deben a la severidad de la cuota total de derechos de emisión asignados, que representa el límite global de emisiones autorizadas por dicho régimen.

32 De ello se deduce igualmente que la lógica económica del régimen de comercio de derechos de emisión consiste en permitir que las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero necesarias para obtener un resultado medioambiental predeterminado se produzcan con el menor coste posible. Al permitir, en particular, la venta de los derechos de emisión asignados, este régimen pretende estimular a cualquiera de sus participantes a emitir una cantidad de gases de efecto invernadero inferior a los derechos de emisión que inicialmente le fueron asignados, con el fin de transmitir el excedente a otro participante que haya producido una cantidad de emisiones superior a los derechos de emisión asignados.

33 Así, el buen funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión implica la existencia de una demanda y una oferta de derechos de emisión por parte de los participantes en el régimen, lo que supone igualmente que el potencial de reducción de las emisiones imputables a las actividades comprendidas en el régimen puede variar, incluso de manera considerable. Además, tal como se desprende del Libro Verde, cuanto más desarrollado esté el sistema, mayor será la variación de los costes de cumplimiento de las empresas individuales, y mayor el potencial global de reducción de los costes.

34 De ello resulta que, en relación con el objeto de la Directiva 2003/87, con los objetivos de ésta referidos en el apartado 29 de la presente sentencia, así como con los principios en que se basa la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, las diferentes fuentes de emisión de gases de efecto invernadero procedentes de una actividad económica se encuentran, en principio, en una situación comparable, dado que toda emisión de gases de efecto invernadero puede contribuir a la producción de interferencias peligrosas en el sistema climático y que cualquier sector de la economía que emita tales gases puede contribuir al funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión.

35 Además, procede subrayar, por un lado, que el vigesimoquinto considerando de la Directiva 2003/87 expone que las políticas y las medidas deben aplicarse a todos los sectores económicos de la Unión Europea, a fin de producir reducciones de emisiones sustanciales, y, por otro lado, que el artículo 30 de la Directiva 2003/87 prevé que ha de efectuarse un reexamen con objeto de incluir otros sectores dentro del ámbito de aplicación de ésta.

36 De ello se sigue que, en lo que atañe a la comparabilidad de los sectores de que se trata respecto a la Directiva 2003/87, la eventual existencia de una relación de competencia entre estos sectores no puede constituir un criterio determinante, como señaló el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones.

37 Tampoco es esencial para apreciar la comparabilidad de estos sectores, contrariamente a lo que alegan las instituciones que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, la cantidad de CO_2 emitida por cada uno de éstos, habida cuenta en particular de los objetivos de la Directiva 2003/87 y del funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión, tal como se describen en los apartados 31 a 33 de la presente sentencia.

38 Por tanto, los sectores de la siderurgia, químico y de los metales no férreos se hallan, a efectos del examen de la validez de la Directiva 2003/87 en relación con el principio de igualdad de trato, en una situación comparable, al tiempo que reciben un trato diferente.

Sobre una desventaja resultante de un trato diferente de situaciones comparables

39 Según la jurisprudencia, para que pueda achacarse al legislador comunitario haber vulnerado el principio de igualdad de trato, es necesario que éste haya tratado de manera diferente situaciones comparables, dando lugar a una desventaja para determinadas personas respecto de otras (véanse las sentencias de 13 de julio de 1962, Klöckner-Werke y Hoesch/Alta Autoridad, 17/61 y 20/61, Rec. pp. 615 y ss., especialmente p. 652; de 15 de enero de 1985, Finsider/Comisión, 250/83, Rec. p. 131, apartado 8, así como de 22 de mayo de 2003, Connect/Austria, C-462/99, Rec. p. I-5197, apartado 115).

40 A este respecto, el Parlamento, el Consejo y la Comisión sostienen que la inclusión del sector siderúrgico en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 no pone a este sector en una situación desfavorable frente a los sectores químico y de los metales no férreos, ya que estos últimos deben teóricamente adaptarse a los objetivos establecidos por los acuerdos internacionales correspondientes por medios económicamente menos ventajosos. Según dichas instituciones, el cumplimiento de los compromisos de reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero no puede limitarse a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión. A su juicio, en efecto, dicho régimen completa las medidas adoptadas por los Estados miembros en lo que atañe a las actividades y sectores temporalmente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87.

41 No cabe estimar esta alegación.

42 La sujeción de determinados sectores y, por tanto, de las recurrentes en el asunto principal al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión implica, para los titulares afectados, por un lado, la obligación de poseer un permiso de emisión de gases de efecto invernadero y, por otro lado, la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión correspondiente a las emisiones totales de sus instalaciones en un período determinado, so pena de sanciones pecuniarias. Si las emisiones de una instalación exceden de las cantidades asignadas en el marco de un plan nacional de asignación de derechos de emisión al titular correspondiente, éste está obligado a obtener derechos de emisión adicionales recurriendo al régimen de comercio de derechos de emisión.

43 En cambio, tales obligaciones jurídicas, que tienen por objeto la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, no existen en el plano comunitario para los titulares de instalaciones no comprendidas en el anexo I de la Directiva 2003/87. Por consiguiente, la inclusión de una actividad económica en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 crea, para los titulares afectados, una desventaja frente a los que ejercen actividades no incluidas en dicho ámbito.

44 Aun suponiendo que, como sostiene la Comisión, la sujeción a tal régimen no implicara necesariamente y sistemáticamente, consecuencias económicas desfavorables, no cabe negar la existencia de una desventaja por este único motivo, dado que la desventaja que ha de tomarse en consideración respecto al principio de igualdad de trato puede también manifestarse a través de una influencia sobre la situación jurídica de la persona afectada por una diferencia de trato.

45 Por otra parte, como señaló el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones y contrariamente a lo alegado por las instituciones que presentaron observaciones ante el Tribunal de Justicia, la desventaja sufrida por los titulares de instalaciones pertenecientes a los sectores sometidos a las Directiva 2003/87 no puede compensarse mediante medidas nacionales no determinadas por el Derecho comunitario.

Sobre la justificación de la diferencia de Trato

46 No obstante, el principio de igualdad de trato no resultará vulnerado en tanto se justifique la diferencia de trato entre el sector de la siderurgia, por un lado, y los sectores químico y de los metales no férreos, por otro.

47 Una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando está en relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de julio de 1977, Bela-Mühle Bergmann, 114/76, Rec. p. 1211, apartado 7; de 15 de julio de 1982, Edeka Zentrale AG, 245/81, Rec. p. 2745, apartados 11 y 13; de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo, C-122/95, Rec. p. I-973, apartados 68 y 71, y de 23 de marzo de 2006, Unitymark y North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, Rec. p. I-2689, apartados 53, 63, 68 y 71).

48 Dado que se trata de un acto legislativo comunitario, corresponde al legislador comunitario acreditar la existencia de criterios objetivos expuestos como justificación y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de dichos criterios (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de octubre de 1977, Moulins et Huilieries de Pont-à-Mousson y Providence agricole de la Champagne, 124/76 y 20/77, Rec. p. 1795, apartado 22, y de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo, antes citada, apartado 71).

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

49 A este respecto, el Parlamento, el Consejo y la Comisión recuerdan la novedad del régimen de comercio de derechos de emisión establecido por la Directiva 2003/87, así como su complejidad tanto en el plano político y económico como en el de la regulación necesaria. Señalan que este régimen se encuentra en una fase incipiente. Su revisión prevista en el artículo 30 de dicha Directiva, actualmente en discusión, se basa no sólo en los progresos registrados en el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también en la experiencia adquirida en esta primera fase de aplicación.

50 Así, el legislador comunitario estimó oportuno incluir en el ámbito de aplicación inicial de la Directiva 2003/87 únicamente el CO_2, que representaba más del 80 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad, y un número relativamente limitado de sectores económicos que contribuyen de manera considerable a las emisiones globales de estos gases de efecto invernadero. El ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 así determinado afecta en la actualidad a unas 10.000 instalaciones, que representan cerca de la mitad de las emisiones de CO_2 a escala comunitaria y, por consiguiente, importantes fuentes específicas de emisiones de tales gases.

51 A su juicio, los criterios para optar por la inclusión o no de determinados sectores en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 deben, por tanto, examinarse a la luz de estas consideraciones.

52 Según afirman, uno de los criterios objetivos determinantes para la delimitación del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 fue el nivel de emisiones directas de CO_2 de un sector. Remitiéndose a un informe titulado «Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change. Top-Down Analysis of Greenhouse Gas Emission Reduction Possibilities in the EU, Final Report, march 2001», elaborado por P. Capros, N. Kouvaritakis y L. Mantzos, el Parlamento, el Consejo y la Comisión señalan que, en 1990, las emisiones de CO_2 eran, respectivamente, de 174,8 millones de toneladas para el sector de la siderurgia, de 26,2 millones de toneladas para el sector químico y de 16,2 millones de toneladas para el sector de los metales no férreos.

53 En cuanto al sector químico, dichas instituciones alegan además que el elevando número de instalaciones que comprende dicho sector, a saber, en torno a 34.000, habría aumentado considerablemente la complejidad administrativa del régimen de comercio de derechos de emisión en su fase inicial. Ahora bien, a su juicio, la viabilidad desde el punto de vista administrativo es también un criterio legítimo para apreciar la oportunidad de una acción legislativa.

54 Asimismo, aducen que, al menos en un primer momento, toda diferencia de trato era proporcionada y el legislador comunitario no sobrepasó los límites de la amplia facultad de apreciación de que disponía en cuanto a la determinación del ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión establecido. Desde su instauración, dicho régimen incluyó a los mayores emisores de CO_2 que, con un número relativamente limitado de instalaciones fijas, eran las mejor adaptadas para iniciar dicho régimen.

55 Las recurrentes en el asunto principal alegan, remitiéndose a una estadística del inventario europeo de emisiones contaminantes para el año 2001, que el sector químico emite una cantidad de CO_2 sustancialmente más elevada que la mencionada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Además, la inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 de las empresas químicas que emitieran una cantidad de CO_2 superior a un determinado umbral no habría supuesto problemas administrativos, dado que cerca del 59 % de las emisiones globales de CO_2 del sector químico provienen únicamente de 96 instalaciones.

56 En cuanto al sector del aluminio, el legislador comunitario no justificó en absoluto su exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87. La cantidad de emisiones directas no podía justificar la exclusión de este sector. Según las recurrentes, del propio estudio al que se remitieron las instituciones que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia se desprende que este sector emite 16,2 millones de toneladas de CO_2, mientras que el sector de la pasta y del papel, que está incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87, emite solamente 10,6 millones de toneladas de este gas de efecto invernadero.

Apreciación del Tribunal de Justicia

57 El Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador comunitario, en el ejercicio de las competencias que se le confieren, una amplia facultad de apreciación cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y cuando debe realizar apreciaciones y evaluaciones complejas (véase la sentencia de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, apartado 80). Además, cuando ha de reestructurar o crear un sistema complejo, puede recurrir a un enfoque por etapas (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de febrero de 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Rec. p. 1229, apartado 20; de 18 de abril de 1991, Assurances du crédit/Consejo y Comisión, C-63/89, Rec. p. I-1799, apartado 11, y de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo, C-233/94, Rec. p. I-2405, apartado 43) y proceder, en particular, en función de la experiencia adquirida.

58 No obstante, incluso con esta facultad, el legislador comunitario está obligado a basar su elección en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de septiembre de 1982, Kina/CEE, 106/81, Rec. p. 2885, apartados 22 y 23, y Sermide, antes citada, apartado 28), teniendo en cuenta todos los elementos de hecho, así como los datos técnicos y científicos disponibles en el momento de adoptar el acto de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Rec. p. I-4301, apartado 51).

59 En el ejercicio de su facultad de apreciación, el legislador comunitario, además del objetivo principal de protección del medio ambiente, debe tener plenamente en cuenta los intereses que concurran (véanse, en relación con medidas en materia de agricultura, las sentencias de 10 de marzo de 2005, Tempelman y van Schaijk, C-96/03 y C-97/03, Rec. p. I-1895, apartado 48, y de 12 de enero de 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Rec. p. I-679, apartado 37). En lo que atañe al examen de los imperativos relacionados con las distintas medidas posibles, procede estimar que, si bien la importancia de los objetivos perseguidos puede justificar consecuencias económicas negativas para determinados operadores, aunque éstas sean considerables (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec. p. I-4023, apartados 15 a 17, y de 15 de diciembre de 2005, Grecia/Comisión, C-86/03, Rec. p. I-10979, apartado 96), el ejercicio de la facultad de apreciación del legislador comunitario no ha de producir resultados manifiestamente menos adecuados que los derivados de otras medidas igualmente apropiadas para estos objetivos.

60 En el presente caso, consta, por un lado, que el régimen de comercio de derechos de emisión introducido por la Directiva 2003/87 es un régimen nuevo y complejo cuyos establecimiento y funcionamiento podrían haberse visto perturbados por la implicación de un número de participantes demasiado elevado y, por otro lado, que la delimitación inicial del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 obedeció al objetivo de alcanzar una masa crítica de participantes necesaria para la instauración de este régimen.

61 Habida cuenta de la novedad y la complejidad de dicho régimen, la delimitación inicial del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 y el enfoque progresivo adoptado, que se basa en particular en la experiencia adquirida durante la primera fase de su

aplicación, con objeto de no perturbar la implantación de este régimen, entraban dentro del margen de apreciación de que disponía el legislador comunitario.

62 A este respecto, procede señalar que, si bien éste podía legítimamente basarse en dicho enfoque progresivo para introducir el régimen de comercio de derechos de emisión, está obligado, en particular a la vista de los objetivos de la Directiva 2003/87 y de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente, a proceder al reexamen de las medidas instauradas, especialmente en lo que atañe a los sectores comprendidos en la Directiva 2003/87, en intervalos razonables, como, por lo demás, prevé el artículo 30 de esta Directiva.

63 No obstante, como señaló el Abogado General, en particular en el punto 48 de sus conclusiones, el margen de apreciación de que dispone el legislador comunitario para la adopción de un enfoque progresivo no podía eximirle, respecto al principio de igualdad de trato, de recurrir, para la determinación de los sectores que consideraba adecuado incluir desde el principio en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87, a criterios objetivos basados en los datos técnicos y científicos disponibles en el momento de la adopción de ésta.

64 Por lo que respecta, en primer lugar, al sector químico, de la génesis de la Directiva 2003/87 se desprende que éste comprende un número particularmente elevado de instalaciones, a saber, alrededor de 34.000, no sólo en relación con las emisiones que producen, sino también en relación con el número de instalaciones actualmente incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87, que asciende a unas 10.000.

65 Por consiguiente, la inclusión de este sector en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 habría aumentado considerablemente la complejidad administrativa del régimen de comercio de derechos de emisión, de modo que no cabría excluir la posibilidad de una perturbación del funcionamiento de este régimen en el momento de su puesta en práctica a causa de dicha inclusión. Además, el legislador comunitario podía estimar que las ventajas de la exclusión del sector en su totalidad en el comienzo de la puesta en práctica del régimen de comercio de derechos de emisión prevalecían sobre las ventajas de su inclusión para alcanzar el objetivo de la Directiva 2003/87. De ello resulta que el legislador comunitario demostró de modo suficiente con arreglo a Derecho que se basó en criterios objetivos para excluir la totalidad del sector químico del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 en la primera fase de la puesta en práctica del régimen de comercio de derechos de emisión.

66 La alegación de las recurrentes en el asunto principal según la cual la inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 de las empresas de dicho sector que emitieran una cantidad de CO_2 superior a un determinado umbral no habría supuesto problemas desde el punto de vista administrativo no desvirtúa la anterior apreciación.

67 En efecto, la estadística a la que se remiten se refiere a datos relativos a «complejos», tal como resulta del artículo 1 de la Decisión 2000/479/CE de la Comisión, de 17 de julio de 2000, relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER) con arreglo al artículo 15 de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC) (DO L 192, p. 36). Ahora bien, un complejo en el sentido de esta Decisión no constituye una instalación en el sentido de la Directiva 2003/87, puesto que de las definiciones contenidas en el anexo A 4 de dicha Decisión se desprende que este complejo es un «conjunto industrial formado por una o varias instalaciones en el mismo emplazamiento, donde un operador lleve a cabo una o varias actividades del anexo I». Así, los datos invocados por las recurrentes en el asunto principal se refieren únicamente a complejos, sin que se precise el número de instalaciones de que se trata.

68 Por tanto, los datos aportados por las recurrentes en el asunto principal en apoyo de su mencionada alegación no permiten al Tribunal de Justicia verificar la afirmación según la cual un pequeño número de instalaciones del sector químico era responsable de una parte considerable de las emisiones globales de CO_2 de este sector, de modo que el legislador comunitario debería haberlo incluido parcialmente en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87.

69 Habida cuenta de lo anterior y visto el enfoque progresivo en que se basa la Directiva 2003/87 en la primera fase de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión, el trato diferente del sector químico frente al siderúrgico puede considerarse justificado.

70 En segundo lugar, por lo que respecta al sector de los metales no férreos, se desprende del informe científico mencionado en el apartado 52 de la presente sentencia, en el que, según las observaciones del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, se basó el legislador comunitario para elaborar y adoptar la Directiva 2003/87, que las emisiones directas de este sector ascendieron en 1990 a 16,2 millones de toneladas de CO_2, mientras que el sector de la siderurgia emitió 174,8 millones de toneladas.

71 Teniendo en cuenta su intención de delimitar el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 para no perturbar la viabilidad administrativa del régimen de comercio de derechos de emisión en su fase inicial mediante la implicación de un número demasiado elevado de participantes, el legislador comunitario no estaba obligado a recurrir a un único medio consistente en la introducción, para cada sector de la economía que emitiera CO_2, de un umbral de emisión a fin de alcanzar el objetivo perseguido. Así, en circunstancias como las que concurrieron en la adopción de la Directiva 2003/87, el legislador comunitario, al introducir este régimen, podía válidamente delimitar el ámbito de aplicación de ésta mediante un enfoque sectorial, sin sobrepasar los límites de la facultad de apreciación de que disponía.

72 La diferencia entre los niveles de emisiones directas de los dos sectores en cuestión es tan sustancial que el trato diferente de tales sectores puede considerarse justificado, en la primera fase de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y visto el enfoque progresivo en que se basa la Directiva 2003/87, sin que el legislador comunitario tenga que tomar en consideración necesariamente las emisiones indirectas atribuibles a los distintos sectores.

73 En consecuencia, procede declarar que el legislador comunitario no vulneró el principio de igualdad de trato tratando de modo diferente situaciones comparables al excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 los sectores químico y de los metales no férreos.

74 A la luz de cuantas consideraciones preceden, debe responderse a la cuestión planteada que el examen de la Directiva 2003/87, en relación con el principio de igualdad de trato, no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a su validez en la medida en que dispone la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero al sector siderúrgico, sin incluir en su ámbito de aplicación los sectores químico y de los metales no férreos.

Costas

75 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 (Gran Sala) declara:

El examen 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, en relación con el principio de igualdad de trato, no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a su validez en la medida en que dispone la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero al sector siderúrgico, sin incluir en su ámbito de aplicación los sectores químico y de los metales no férreos.

Firmas