



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 16 de mayo de 2013¹

Asunto C-203/12

**Billerud Karlsborg AB,
Billerud Skärblacka AB
contra
Naturvårdsverket**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Högsta domstolen (Suecia)]

«Régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad — Obligación de pagar una multa del titular que no entrega, a más tardar el 30 de abril de cada año, un número de derechos de emisión suficiente para cubrir sus emisiones, con independencia del motivo de la falta de entrega — Inexistencia de contaminación superior a la cantidad autorizada — Imposibilidad de condonación o reducción del importe de la multa — Proporcionalidad»

1. Mediante la presente petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que aclare el régimen de sanciones relativo a las infracciones 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,² y, más concretamente, al incumplimiento por parte de un titular de la obligación de entregar, a 30 de abril del año de que se trata, los derechos de emisión correspondientes a las emisiones totales de la instalación del año natural anterior.

I. Marco jurídico

A. Directiva 2003/87

2. El artículo 1 de la Directiva 2003/87 establece «un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero 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».

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 275, p. 32.

3. El sistema se organiza de la manera siguiente. Los Estados miembros elaborarán, de forma individual, un plan nacional que determinará la cantidad total de derechos de emisión que prevén asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación.³ A continuación, cada plan nacional se publicará y se notificará a la Comisión Europea y a los demás Estados miembros.⁴ Para el período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2007, los Estados miembros asignarán gratuitamente al menos el 95 % de los derechos de emisión.⁵

4. Sobre la base de estos planes nacionales, cada Estado miembro «decidirá la cantidad total de derechos de emisión que asignará [...] y su asignación al titular de cada instalación».⁶ Estos derechos de emisión serán transferibles⁷ y deberán entregarse cada año, de forma que «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».⁸

5. Con objeto de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Directiva 2003/87, «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».⁹ El artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 regula las sanciones por falta de entrega y prevé que «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».¹⁰ Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 1 de diciembre de 2007, los Estados miembros deberán aplicar, por exceso de emisiones, una multa de 40 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la instalación para la que el titular no haya entregado derechos de emisión.¹¹ En todo caso, el pago de la multa 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.¹²

B. Derecho sueco

6. La Ley n° 1199 de 2004 sobre comercio de derechos de emisión [lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter; en lo sucesivo, «Ley EQE»] adaptó el Derecho sueco a la Directiva 2003/87. En su versión aplicable en el momento de los hechos, dicha Ley preveía que el titular debe determinar o medir sus emisiones de dióxido de carbono y presentar anualmente un informe verificado de tales emisiones.¹³ El informe de las emisiones del año anterior debe ser presentado a la Naturvårdsverket (autoridad supervisora) a más tardar el 31 de marzo del año natural siguiente.¹⁴ Posteriormente, a más tardar el 30 de abril de cada año, el titular debe entregar a la Statens energimyndighet (autoridad

3 — Artículo 9, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87.

4 — Artículo 9, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2003/87.

5 — Artículo 10 de la Directiva 2003/87.

6 — Artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

7 — Artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

8 — Artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

9 — Artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

10 — Artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

11 — Artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2003/87.

12 — Artículo 16, apartado 4, *in fine*, de la Directiva 2003/87.

13 — Capítulo 5, artículo 1, de la Ley EQE. El titular que no haya entregado el informe verificado a 31 de marzo del año siguiente deberá abonar una multa por demora de 20.000 coronas suecas (SEK), salvo si ello resulta manifiestamente injustificado. El importe de esta multa no puede ser reducido, pero puede ser objeto de condonación (véase el capítulo 8, artículo 5 *bis*, de la Ley EQE).

14 — Capítulo 5, artículo 1, de la Ley EQE.

nacional de la energía), encargada de administrar el registro, un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de cada instalación durante el año natural anterior.¹⁵ El titular que no entregue suficientes derechos de emisión para cubrir sus emisiones deberá pagar una multa por el exceso de emisiones de un importe de 40 euros por tonelada de dióxido de carbono emitida por la instalación y por la que el titular no haya entregado derechos de emisión.¹⁶ El pago de la multa no exime al titular de la obligación de entregar un número de derechos de emisión igual a su exceso de emisiones en el momento de entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente.¹⁷

II. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

7. Billerud Karlsborg AB y Billerud Skärblacka AB son dos sociedades suecas titulares de autorizaciones de emisión de dióxido de carbono. En el año natural 2006, emitieron respectivamente 10.828 y 42.433 toneladas de dióxido de carbono. Está acreditado que estas sociedades disponían, en sus cuentas de transacciones, de derechos de emisión equivalentes a las emisiones que se realizaron en el año 2006.

8. Sin embargo, a 30 de abril de 2007 tales sociedades no habían entregado ningún derecho de emisión. Por consiguiente, la autoridad encargada de administrar el registro bloqueó las cuentas de transacciones de ambas sociedades y los derechos de emisión correspondientes al año natural 2006 tuvieron que entregarse antes del 30 de abril de 2008, al mismo tiempo que los derechos de emisión correspondientes a las emisiones totales de la instalación de estas dos sociedades en el año 2007.

9. Como consecuencia de esta infracción de la obligación de entrega que deben cumplir los titulares a más tardar el 30 de abril, la Naturvårdsverket impuso además, el 10 de diciembre de 2007, una multa por un importe de 3.959.366 SEK a Billerud Karlsborg AB y de 15.516.051 SEK a Billerud Skärblacka AB. Contra las resoluciones de imposición de las multas, dichas sociedades interpusieron recursos ante los órganos jurisdiccionales de primera instancia y, posteriormente, de apelación, que fueron desestimados.

10. Ante el órgano jurisdiccional remitente, interpusieron un recurso de casación y un recurso por defecto grave de procedimiento, alegando que, el 30 de abril de 2007, disponían en sus respectivas cuentas de derechos de emisión equivalentes a las emisiones reales de 2006 y que la entrega que ambas tenían previsto realizar se había visto impedida por fallos administrativos internos. Así pues, consideran que no se vulneraron realmente las disposiciones de la Ley EQE y, por consiguiente, no existe ninguna base jurídica para imponer las dos multas. Aunque no se considerase que las resoluciones por las que se imponen las multas carecen de base legal, las dos sociedades demandantes solicitan al órgano jurisdiccional remitente la reducción de las sanciones económicas a 0 SEK o a 20.000 SEK, o bien a un importe razonable, por cuanto las multas impuestas, de un importe total de casi 20 millones de SEK, son desproporcionadas, puesto que está acreditado que dichas sociedades no realizaron más emisiones de las que estaban autorizadas a efectuar. Sostienen a este respecto que, dado que las multas impuestas son equiparables a una acusación penal, la aplicación estricta de las normas relativas a las sanciones previstas en la Ley EQE, sin posibilidad de reducción, vulnera el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

15 — Capítulo 6, artículo 1, de la Ley EQE.

16 — Capítulo 8, artículo 6, de la Ley EQE. El contravalor en coronas suecas se fija en el capítulo 8, artículo 6, párrafo tercero, de la Ley EQE.

17 — Capítulo 8, artículo 7, de la Ley EQE.

11. El órgano jurisdiccional remitente señala, por su parte, que las disposiciones previstas en la Ley EQE relativas a las sanciones por la falta de entrega a 30 de abril se inspiran directamente en la Directiva 2003/87, que establece que se impondrá una multa de 40 euros por tonelada de dióxido de carbono a los titulares que no hayan entregado derechos de emisión suficientes a 30 de abril. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si dicha multa, que se basa en el principio establecido en el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87, sólo se impone en caso de exceso de emisiones o si debe aplicarse también cuando consta que el titular disponía de derechos de emisión suficientes pero no los entregó debido a un simple fallo. Además, habida cuenta de las remisiones que la Directiva 2003/87 realiza a los derechos fundamentales¹⁸ y al principio de proporcionalidad,¹⁹ el juez *a quo* se pregunta si es posible reducir la cuantía de las multas impuestas respetando lo dispuesto en la Directiva.

12. Así pues, ante una dificultad de interpretación del Derecho de la Unión, el Högsta domstolen (Suecia) decidió suspender el procedimiento y, mediante resolución de remisión recibida por la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de abril de 2012, plantear a éste, con arreglo al artículo 267 TFUE, las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe entenderse el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 [...] en el sentido de que un titular que a 30 de abril no ha entregado suficientes derechos de emisión debe pagar una multa independientemente del motivo de dicho incumplimiento, por ejemplo, cuando a pesar de disponer a 30 de abril de suficientes derechos de emisión no efectúa en ese momento la entrega debido a un descuido, error administrativo o problema técnico?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿debe entenderse el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 en el sentido de que la multa puede ser objeto de condonación o reducción, por ejemplo, cuando se dan las circunstancias descritas en la primera cuestión?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

13. Las dos sociedades demandantes en el procedimiento principal, la Naturvårdsverket, el Gobierno griego y la Comisión han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia.

IV. Análisis jurídico

14. Con objeto de responder a las cuestiones del órgano jurisdiccional remitente, deseo precisar, en primer lugar, la lógica en que se basa el sistema de comercio establecido por la Directiva 2003/87. A continuación, examinaré en particular, a la luz del artículo 16, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, la situación del titular que no entrega derechos de emisión suficientes porque no dispone de un número suficiente de ellos y no los ha adquirido en el mercado frente a la situación del titular que incumple la obligación de entrega prevista en la Directiva 2003/87 aunque cuenta con un número suficiente de derechos para cubrir sus emisiones. De este análisis resultará que la base jurídica de las multas impuestas en el marco del litigio principal no es el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87, sino su artículo 16, apartado 1, y se planteará un nuevo problema, relativo al carácter proporcionado de dichas multas, que requerirá formular algunas observaciones finales.

18 — Véase el considerando vigesimoséptimo de la Directiva 2003/87.

19 — Véase el considerando trigésimo y el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

A. *Lógica del sistema de comercio establecido por la Directiva 2003/87*

15. La adopción de la Directiva 2003/87 constituye la materialización, en el Derecho de la Unión, del compromiso contraído por la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito internacional de participar en un esfuerzo colectivo de racionalización y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, responsables de cambios climáticos perjudiciales para el medio ambiente.²⁰ Con el fin de que el objetivo de una reducción del 8 % de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de emisiones de 1990 sea alcanzado más eficazmente en el período 2008 a 2012,²¹ la Directiva 2003/87 prevé el establecimiento, por etapas, de un «mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero eficaz [...] con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo».²²

16. El sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea puede describirse básicamente en los siguientes términos.

17. A partir del 1 de enero de 2005, toda instalación cuya actividad esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87²³ deberá contar con un permiso de emisión de gases de efecto invernadero.²⁴ Dicho permiso se concederá únicamente si la autoridad nacional competente considera que el titular responsable de la instalación de que se trate «es capaz de garantizar el seguimiento y la notificación de las emisiones».²⁵

18. Paralelamente, los Estados miembros elaborarán, de forma individual, un plan nacional de asignación de derechos de emisión para cada período fijado por la Directiva 2003/87²⁶ que determinará la cantidad total de derechos de emisión que se asignarán durante el período de que se trate.²⁷ Para el período de tres años que comenzaba el 1 de enero de 2005 –durante el cual se impusieron las dos multas controvertidas en el litigio principal–, los Estados miembros debían decidir así la cantidad total de derechos de emisión asignados y su asignación al titular de cada instalación.²⁸ Una parte de la cantidad total de derechos de emisión determinada para todo el período se expedirá cada año a los titulares a más tardar el 28 de febrero.²⁹

19. Las emisiones deberán ser objeto de seguimiento³⁰ por los titulares y todo titular deberá, a estos efectos, notificar a la autoridad competente las emisiones de su instalación.³¹ Este informe de las emisiones del año natural anterior será comprobado por un verificador independiente del titular³² y la autoridad nacional competente será informada al respecto.³³ Si resulta que el informe de emisiones correspondiente al año natural anterior no es considerado satisfactorio, los Estados miembros velarán por que el titular de que se trate no pueda proceder a nuevas transferencias de derechos de emisión.³⁴

20 — Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique y Lorraine y otros (C-127/07, Rec. p. I-9895), apartados 28 y ss.

21 — Segundo considerando de la Directiva 2003/87.

22 — Quinto considerando de la Directiva 2003/87.

23 — Aunque no es pertinente para el presente asunto, procede señalar que dicho ámbito de aplicación ha sido ampliado últimamente por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, 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 (DO L 140, p. 63).

24 — Artículos 4 y 5 de la Directiva 2003/87.

25 — Artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

26 — Artículo 11 de la Directiva 2003/87.

27 — Artículo 9 de la Directiva 2003/87.

28 — Artículos 10 y 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

29 — Artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/87.

30 — Artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2003/87.

31 — Artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

32 — Artículo 15, párrafo primero, y anexo V de la Directiva 2003/87.

33 — Artículo 15, párrafo primero, de la Directiva 2003/87.

34 — Artículo 15, párrafo segundo, de la Directiva 2003/87. Sobre el carácter transferible de los derechos de emisión, véase el artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva.

20. A más tardar el 30 de abril de cada año, el titular de una instalación debe entregar derechos de emisión, es decir, entregar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de su instalación durante el año natural anterior.³⁵ Esta obligación de entrega anual se hace constar también al titular en el permiso de emitir gases de efecto invernadero.³⁶ Esta entrega precede a la última etapa, que consiste en la cancelación de los derechos de emisión entregados y efectivamente utilizados.³⁷

21. El sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se caracteriza por una lógica contable³⁸ evidente. Además, se lleva un registro nacional, que consta de cuentas separadas donde se registran, para cada persona, los derechos de emisión poseídos, expedidos o transferidos.³⁹ La llevanza de esta estricta contabilidad es tanto más necesaria cuanto que, en definitiva, del cumplimiento por los titulares de sus obligaciones derivadas del sistema de comercio depende también el respeto del compromiso contraído por los Estados miembros y por la Unión, en los ámbitos comunitario e internacional, de reducir significativamente las emisiones antropogénicas globales de gases de efecto invernadero.⁴⁰

22. El buen funcionamiento del sistema está garantizado mediante el establecimiento de sanciones, a las que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2003/87. Como es habitual, el apartado 1 dispone que los Estados miembros fijarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de dicha Directiva. Las sanciones previstas por los Estados miembros deben ser «eficaces, proporcionadas y disuasorias».

23. Las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de la obligación de entregar derechos de emisión «suficientes» no las eligen libremente los Estados miembros, sino que se precisan en la propia Directiva 2003/87.

24. Por una parte, se obliga a los Estados miembros a publicar el nombre del titular que haya infringido la obligación de «entregar derechos de emisión suficientes».⁴¹ Por otra parte, dichos Estados están también obligados a imponer una multa a cualquier titular que no entregue a más tardar el 30 de abril de cada año «suficientes derechos de emisión [...] para cubrir sus emisiones del año anterior».⁴² Según el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87, la sanción constituye una «multa por exceso de emisiones». El propio legislador ha fijado la cuantía de esta multa. Así, durante el período 2005 a 2008, «los Estados miembros aplicarán una multa [...] por exceso de emisiones, de 40 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la instalación para la que el titular no haya entregado derechos de emisión».⁴³ Se especifica también que «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».⁴⁴

35 — Artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87. El procedimiento de entrega está regulado por los artículos 52 y ss. del Reglamento (CE) n° 2216/2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión n° 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 386, p. 1).

36 — Artículo 6, apartado 2, letra e), de la Directiva 2003/87.

37 — Artículo 12, apartado 3, *in fine*, de la Directiva 2003/87.

38 — Artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

39 — Artículo 19 de la Directiva 2003/87.

40 — Véase el cuarto considerando de la Directiva 2003/87.

41 — Artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2003/87.

42 — Artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

43 — Artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2003/87. Así, la cuantía de la multa se fijó en un nivel menor durante el período llamado «de aprendizaje» (es decir, durante el período 2005-2008).

44 — Artículo 16, apartado 4, *in fine*, de la Directiva 2003/87.

B. *Carácter multiforme del incumplimiento de la obligación de entrega de derechos de emisión*

25. Según el tenor del artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87, la multa se concibe como una «multa por exceso de emisiones» y el importe fijado por el legislador se aplica «por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitid[a] por la instalación para la que el titular no haya entregado derechos de emisión». Las cuestiones del órgano jurisdiccional remitente se refieren precisamente a si la multa debe imponerse en las mismas condiciones al titular que, sin haber realizado emisiones superiores a la cantidad autorizada, no ha entregado sin embargo formalmente los derechos de emisión conforme al artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87, por lo que cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitida para la que a 30 de abril no se había entregado ningún derecho de emisión, aunque se poseyera, debe ser sancionada con la multa establecida en esta Directiva.

26. A este respecto, la Naturvårdsverket, el Gobierno griego y la Comisión sostienen, esencialmente, la posición siguiente. Consideran que el régimen de sanciones previsto en el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 garantiza la aplicación uniforme, eficaz y transparente de esta Directiva. Teniendo en cuenta el objetivo fundamental que persigue la Directiva, a saber, la protección del medio ambiente, y que el buen funcionamiento del sistema de comercio depende de la disciplina de cada uno de los intervinientes, estiman que procede imponer la multa con independencia de si el titular tenía o no un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones reales. Dado que el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 constituye una *lex specialis* con respecto al artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva, afirman que, en aras del interés general, la sanción que establece debe ser de aplicación estricta y la multa prevista debe sancionar del mismo modo, la falta de entrega en plazo útil de un número de derechos de emisión suficiente para cubrir las emisiones y la superación de los derechos de emisión. El concepto de «exceso de emisiones» en el sentido del artículo 16, apartados 3 y 4, de dicha Directiva debe entenderse, a su juicio, en el sentido de que se refiere a todo derecho de emisión no entregado en plazo, al margen de que se posea o no.

27. Reconozco que tengo algunas dificultades para seguir esta argumentación. Si bien comprendo fácilmente la importancia que presenta, para todo el sistema de comercio, el cumplimiento por todos los agentes de las obligaciones previstas en la Directiva 2003/87, sigo considerando sin embargo que el incumplimiento de la obligación de entrega no es de la misma intensidad cuando es pacífico y manifiesto que el titular posee un número suficiente de derechos de emisión que cuando, por el contrario, ha cometido emisiones excesivas, superiores a las autorizadas por el número de derechos de emisión que posee. En estas circunstancias, resulta problemática la aplicación de una misma sanción a dos infracciones de la Directiva 2003/87 de naturaleza y alcance bien distintos. Los análisis literal y teleológico del artículo 16, apartados 3 y 4, de dicha Directiva confirman, en mi opinión, que debe diferenciarse entre estas dos situaciones.

28. En efecto, desde un punto de vista literal, es preciso reconocer que el tenor del artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 no carece ciertamente de ambigüedades. Dicho esto, en la medida en que todo el sistema se basa en la premisa de que los titulares poseen un permiso de emisión y, como consecuencia de dicho permiso, se les ha asignado un determinado número de derechos de emisión, resulta que un «exceso de emisiones» en el sentido de dicho artículo se refiere necesariamente a una emisión que no está cubierta por un derecho de emisión asignado y poseído. Se desprende también del tenor de dicho artículo que la sanción afecta a «cualquier titular que no entregue *suficientes derechos de emisión [...] para cubrir sus emisiones del año anterior*»⁴⁵ cuando podría haberse limitado a indicar «todo titular que no efectúe la entrega». Hay que deducir de esta precisión que la multa impuesta en virtud del citado artículo no sanciona el incumplimiento de la

45 — El subrayado es mío.

obligación de entrega *per se* sino, por el contrario, el incumplimiento de la obligación de entrega que se deriva de que un titular no posea derechos de emisión suficientes para cubrir sus emisiones y de no haberlos adquirido en el mercado, con la consecuencia de que dicho titular cometió un exceso de emisiones consideradas no autorizadas.

29. El análisis teleológico corrobora esta interpretación literal. Así, los trabajos preparatorios de la Directiva 2003/87 ponen de manifiesto que el objetivo perseguido por la sanción prevista en el artículo 16, apartados 3 y 4, de dicha Directiva consiste en conseguir que «las multas por incumplimiento sean lo suficientemente altas como para garantizar que a las empresas les convenga ir al mercado y comprar los suficientes derechos de emisión para cubrir las emisiones reales de su instalación». ⁴⁶ Por consiguiente, el legislador fijó la cuantía de la multa en función del precio estimado del derecho de emisión con el fin de incitar a los titulares a obtenerlo en el mercado. ⁴⁷

30. Pues bien, la situación del litigio principal presenta la particularidad atípica de que, para el año 2007, las dos sociedades a las que se impuso una multa eran titulares de una cantidad de derechos de emisión muy superior al volumen de emisiones efectivas. Por tanto, no tenían necesidad de adquirir en el mercado derechos de emisión que les faltaran. En consecuencia, el objetivo de incitación perseguido por la sanción prevista en dicho artículo lleva a confirmar que esta disposición se refiere a la situación del titular que no ha entregado derechos de emisión suficientes para cubrir sus emisiones porque no ha adquirido en el mercado los derechos de emisión que le faltan. Es este tipo de comportamiento especialmente fraudulento el que debe ser sancionado de forma significativa con la multa prevista en el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87.

31. En cambio, si bien la falta de entrega en plazo constituye indudablemente una perturbación del sistema, habida cuenta del rigor de la lógica contable en que se basa, no hay que perder de vista que dichas sociedades no incurrieron en ninguna contaminación adicional y que además no se ha acreditado que, en el caso de estas dos sociedades, la entrega extemporánea estuviera motivada por una intención confirmada de eludir el sistema, de especular en el mercado o de obtener provecho de ello de forma que pudiera falsear la competencia, ⁴⁸ tanto más cuanto que, según las demandantes en el litigio principal, sus cuentas de transacciones fueron bloqueadas rápidamente por la autoridad responsable de la administración del registro. ⁴⁹ Pues bien, según el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2003/87, la multa se acompaña además de la publicación de los nombres «de los titulares que hayan infringido la obligación de entregar derechos de emisión suficientes». Este método inspirado en el criterio «name and shame», aplicado en el marco de esta Directiva, sólo tiene sentido si se refiere a los titulares que han realizado emisiones superiores a la cantidad autorizada al margen del juego del mercado, es decir, sin obtener en el mercado los derechos de emisión que les faltan y que, de este modo, han puesto en peligro la realización del objetivo perseguido por la Directiva. En este caso es evidente que la publicación de los nombres de las dos sociedades demandantes en el procedimiento principal, que constituye el corolario de la sanción prevista en el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87, sería manifiestamente injustificada debido a los factores que acabo de mencionar.

46 — Punto 17 de la exposición de motivos de 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 96/61/CE del Consejo [COM(2001) 581 final].

47 — Véase la Propuesta de Directiva antes citada (p. 52).

48 — A este respecto, procede recordar que un medio radical para prevenir toda tentación especulativa que sufrieran los titulares y de garantizar al mismo tiempo ventajas medioambientales consistiría en una reducción drástica del número de derechos de emisión asignados por los Estados miembros (véase la sentencia Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, antes citada, apartado 31). Se desprende de los autos que, el 30 de abril de 2007 —es decir, indudablemente, durante el período de aprendizaje del sistema—, Billerud Karlsborg AB y Billerud Skärblacka AB eran titulares, respectivamente, de 66.705 derechos de emisión (de los que 10.828 estaban sujetos a la obligación de entrega) y 178.405 derechos de entrega (de los que 42.433 estaban sujetos a la obligación de entrega).

49 — Según las demandantes en el litigio principal, las cuentas de transacciones fueron bloqueadas a partir de una fecha situada entre el 1 y el 14 de mayo de 2007.

32. De lo anterior se desprende que el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que no comprende la situación de un incumplimiento de la obligación de entrega por un titular que, a 30 de abril del año de que se trata, dispone efectivamente de un número de derechos de emisión suficiente para cubrir sus emisiones del año anterior y que, por tanto, no ha incurrido en ninguna contaminación superior a la cantidad autorizada. De esta afirmación se deduce que la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente carece de pertinencia para resolver el litigio principal.

33. Sin embargo, esta conclusión no quiere decir que el incumplimiento de la obligación de entrega que han cometido las demandantes en el litigio principal deba quedar impune, sino que significa simplemente que la sanción de la omisión, por parte de un titular que dispone de un número de derechos de emisión suficiente para cubrir sus emisiones del año anterior, de entregar a 30 de abril dichos derechos de emisión no ha sido objeto de armonización por el legislador de la Unión y se ha dejado a la apreciación de los Estados miembros. Por tanto, la imposición de las dos multas controvertidas en el procedimiento principal no tiene como fundamento jurídico el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87, sino el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.

34. Pues bien, el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87 obliga a los Estados miembros a establecer un régimen de sanciones que resulte proporcionado. Teniendo en cuenta las circunstancias, parece útil formular algunas observaciones dirigidas al órgano jurisdiccional remitente, que, para resolver el litigio principal, deberá evidentemente plantearse la cuestión de si la disposición de Derecho sueco en virtud de la cual se impusieron las dos multas se atiene a esta exigencia de proporcionalidad.

C. Observaciones finales sobre el carácter proporcionado de las multas controvertidas en el procedimiento principal

35. El fundamento jurídico de las dos multas impuestas a las sociedades demandantes se encuentra, pues, en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87. Según este artículo, corresponde a los Estados miembros fijar el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de dicha Directiva y dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

36. Ante la falta de armonización global del régimen de sanciones de las infracciones de las normas establecidas en la Directiva 2003/87, debe reconocerse a los Estados miembros un amplio margen de maniobra.⁵⁰ Además, según reiterada jurisprudencia, «en caso de no existir una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables por los incumplimientos de las condiciones previstas en un régimen establecido por dicha normativa, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. Sin embargo, están obligados a ejercer esta competencia respetando el Derecho de la Unión y sus principios generales y, por consiguiente, respetando el principio de proporcionalidad».⁵¹ Así pues, dichas sanciones no deben «exceder de lo que resulta apropiado y necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa» y «las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos».⁵² El principio de proporcionalidad se exige además «a los Estados miembros no solamente en lo que respecta a la determinación [...] de las normas relativas a la cuantía de las multas, sino también en lo relativo a la apreciación de los elementos que pueden tenerse en cuenta para fijar la multa».⁵³

50 — Véase, por analogía, la sentencia de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia (C-505/09 P), apartado 53.

51 — Sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán (C-210/10), apartado 23 y jurisprudencia citada.

52 — Sentencia Urbán, antes citada, apartado 24, y jurisprudencia citada.

53 — Véase, por analogía, la sentencia Urbán, antes citada, apartado 54.

37. La aplicación del capítulo 8, artículo 6, de la Ley EQE a las sociedades demandantes en el procedimiento principal debe entenderse por tanto como la sanción aplicada por la autoridad sueca competente al incumplimiento de la obligación de entrega por un titular que, a 30 de abril del año de que se trata, disponía de un número de derechos de emisión suficiente para cubrir sus emisiones del año anterior y que no incurrió en una contaminación superior a la cantidad autorizada. Cada una de esas sociedades fue así obligada al pago de una multa, de un importe significativo (3.959.366 SEK y 15.516.051 SEK respectivamente), aplicada de forma automática, sin preaviso y –al parecer– sin posibilidad de modulación, por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitida durante el año anterior. Ahora bien, el legislador de la Unión se cuidó de precisar no sólo que la Directiva 2003/87 respeta los derechos fundamentales,⁵⁴ sino también que la comercialización de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero debe causar el «menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo».⁵⁵

38. Así pues, la autoridad sueca competente ha establecido un régimen de sanciones en consonancia con el previsto en el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87. Esa consonancia, por su carácter acusadamente represivo, tiene por objeto contribuir a la realización del objetivo legítimamente perseguido por la Directiva 2003/87 de proteger el medio ambiente mediante la reducción, con el tiempo, de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero y la disuasión de cualquier comportamiento que perturbe el sistema de comercio que establece dicha Directiva. En estas circunstancias, la imposición de una multa resulta necesariamente adecuada para alcanzar el objetivo perseguido por la legislación de la Unión.

39. Sin embargo, procede preguntarse si dicha multa no supera los límites de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos. A este respecto, me limitaré a exponer los elementos más destacados del sistema de sanciones previsto en el capítulo 8, artículo 6, de la Ley EQE.

40. Por tanto, debe recordarse que no se desprende de los autos que se haya remitido un preaviso o notificación a las dos sociedades demandantes en el procedimiento principal antes de la imposición de las multas. Sin embargo, podría haberse previsto fácilmente una medida menos restrictiva.⁵⁶ Además, el carácter automático e inmediato de la imposición de la multa impide cualquier examen o consideración de las circunstancias del caso de autos, a pesar de que, en primer lugar, la causa del incumplimiento de la obligación impuesta por la Directiva fue un fallo administrativo o técnico, en segundo lugar, no se ocasionó ninguna contaminación superior a la cantidad autorizada ni se acreditó ningún abuso en concreto y, en tercer lugar, se desprende de los autos –sin perjuicio de la verificación que corresponde al órgano jurisdiccional remitente– que las demandantes en el procedimiento principal se pusieron en contacto, desde el 14 de mayo de 2007, con la autoridad encargada de la administración del registro con el fin de regularizar su situación, autoridad que ya había procedido al bloqueo de sus cuentas de transacciones.

41. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente lo compruebe, cabe constatar que, en definitiva, resulta que la aplicación del capítulo 8, artículo 6, de la Ley EQE a las sociedades demandantes en el procedimiento principal, con un rigor especialmente estricto, no tiene gran relación con la importancia de la perturbación ocasionada al sistema de comercio.

54 — Considerando vigesimoséptimo de la Directiva 2003/87.

55 — Considerando quinto de la Directiva 2003/87.

56 — Por lo que respecta a la imposición de la multa prevista en el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87, el Derecho francés, por ejemplo, dispone que la autoridad competente requerirá al titular que haya incumplido la obligación de entregar un número de derechos de emisión suficiente que cubra sus emisiones del año anterior para que cumpla dicha obligación en el plazo de un mes [véase el artículo L. 229-18, apartado II, del code de l'environnement (código del medio ambiente)].

42. Así pues, de cuanto antecede se deduce que, en circunstancias como las del procedimiento principal, la exigencia de proporcionalidad prevista en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87 se opone a un sistema de sanciones como el establecido en el capítulo 8, artículo 6, de la Ley EQE, en la medida en que se aplica, en las mismas condiciones, de forma automática, inmediata y sin examen de las circunstancias, al titular que no ha cumplido la obligación de entrega aunque disponía de un número de derechos de emisión suficiente para cubrir sus emisiones y no incurrió en ninguna contaminación superior a la cantidad autorizada.

V. Conclusión

43. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Högsta domstolen:

«El artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no comprende la situación del incumplimiento de la obligación de entrega por un titular que, a 30 de abril del año de que se trata, dispone efectivamente de un número de derechos de emisión suficiente para cubrir sus emisiones del año anterior y que no ha incurrido por tanto en ninguna contaminación superior a la cantidad autorizada.

El fundamento jurídico de la sanción del incumplimiento de la obligación de entrega por parte de un titular respecto del que se ha acreditado que dispone de un número de derechos de emisión suficiente para cubrir sus emisiones del año anterior y que no ha incurrido en ninguna contaminación superior a la cantidad autorizada es el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

En circunstancias como las del procedimiento principal, la exigencia de proporcionalidad prevista en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que se opone, sin perjuicio de las comprobaciones fácticas necesarias que corresponden al órgano jurisdiccional remitente, a un sistema de sanciones como el establecido en el capítulo 8, artículo 6, de la Ley n° 1199 de 2004 sobre comercio de derechos de emisión [lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter], en la medida en que se ha aplicado, en las mismas condiciones, de forma automática, inmediata y sin examen de las circunstancias, al titular que no ha cumplido la obligación de entrega aunque disponía de un número de derechos de emisión suficiente para cubrir sus emisiones y no ha incurrido en ninguna contaminación superior a la cantidad autorizada.»