



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 17 de octubre de 2013 *

«Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Multa por exceso de emisiones — Concepto de exceso de emisiones — Asimilación a un incumplimiento de la obligación de entregar, en los plazos establecidos por la Directiva, suficientes derechos de emisión para cubrir las emisiones del año anterior — Inexistencia de causa eximente en caso de disposición efectiva de los derechos de emisión no entregados, salvo en caso de fuerza mayor — Imposibilidad de modulación de la multa — Proporcionalidad»

En el asunto C-203/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Högsta domstolen (Suecia), mediante resolución de 24 de abril de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de abril de 2012, en el procedimiento entre

Billerud Karlsborg AB

Billerud Skärblacka AB

y

Naturvårdsverket,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de La Puerta, Presidente de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.C. Bonichot (Ponente) y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Billerud Karlsborg AB y Billerud Skärblacka AB, por los Sres. E. Wernberg y O. Gentile, advokater;
- en nombre de la Naturvårdsverket, por el Sr. R. Janson y la Sra. U. Gunnesby, advokater;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. V. Kyriazopoulos y la Sra. M. Vergou, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: sueco.

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici y E. White, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de mayo de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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 (DO L 275, p. 32).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre, por una parte, Billerud Karlsborg AB y Billerud Skärblacka AB (en lo sucesivo, conjuntamente, «sociedades Billerud») y, por otra parte, la Naturvårdsverket (agencia sueca de protección de la naturaleza) relativo a la multa que ésta impuso a aquéllas por no haber entregado dentro de plazo los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono correspondientes a sus emisiones efectivas del año 2006.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2003/87

- 3 Los considerandos quinto a séptimo de la Directiva 2003/87 indican lo siguiente:
 - «(5) La Comunidad y sus Estados miembros han acordado cumplir conjuntamente sus compromisos de reducir las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero contemplados en el Protocolo de Kioto [...] La presente Directiva pretende contribuir a que se cumplan en mayor medida los compromisos de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, mediante un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero eficaz y con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo.
 - (6) La Decisión 93/389/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1993, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO₂ y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad [DO L 167, p. 31], ha establecido un mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero y de evaluación del progreso en el cumplimiento de los compromisos respecto a dichas emisiones. Este mecanismo ayudará a los Estados miembros a determinar la cuota total de derechos de emisión que deben asignar.
 - (7) Las disposiciones comunitarias sobre la asignación de derechos de emisión por los Estados miembros son necesarias para contribuir a mantener la integridad del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia.»
- 4 El artículo 4 de la Directiva es del siguiente tenor:

«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 [...]»

5 Con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva:

«En los permisos de emisión de gases de efecto invernadero constarán las siguientes indicaciones:

[...]

e) la obligación de entregar, en los cuatro meses siguientes al final de cada año natural, derechos de emisión equivalentes a las emisiones totales de la instalación en dicho año [...].»

6 El artículo 10 de la Directiva 2003/87 establece el principio de asignación gratuita de al menos el 95 % de los derechos de emisión entre el 1 de enero de 2005 y el 1 de enero de 2008, y posteriormente del 90 % desde el 1 de enero de 2008 hasta el 1 de enero de 2013.

7 El artículo 11, apartado 4, de la Directiva dispone lo siguiente:

«La autoridad competente expedirá una parte de la cantidad total de derechos de emisión cada año [...] a más tardar el 28 de febrero [...].»

8 El artículo 12 de la Directiva, relativo a las transferencias, entregas y cancelaciones de los derechos de emisión, establece en su apartado 3:

«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 [...] y por que dichos derechos se cancelen a continuación.»

9 El incumplimiento de esta obligación se sanciona, además de con la publicación del nombre de los titulares incumplidores dispuesta en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2003/87, con la multa prevista en los apartados 3 y 4 del mismo artículo, que están redactados del siguiente modo:

«3. Los Estados miembros velarán por que cualquier titular que no entregue suficientes derechos de emisión a más tardar el 30 de abril de cada año para cubrir sus emisiones del año anterior esté obligado a pagar una multa por exceso de emisiones. La multa por exceso de emisiones será de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la instalación para la que el titular no haya entregado derechos de emisión. El pago de la multa por exceso de emisiones no eximirá al titular de la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a la de las emisiones en exceso, en el momento de entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente.

4. Durante el período de tres años que comenzará el 1 de enero de 2005, los Estados miembros aplicarán una multa de nivel inferior por exceso de emisiones, de 40 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la instalación para la que el titular no haya entregado derechos de emisión [...].»

10 Por otra parte, a tenor del artículo 16, apartado 1, 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. [...].»

11 El artículo 19 de la Directiva prescribe la llevanza de registros comunitarios en los siguientes términos:

«1. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias para la creación y el mantenimiento de un registro que permita llevar cuenta exacta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión. [...]

[...]

3. Para aplicar la presente Directiva, la Comisión adoptará [...] un reglamento relativo a un régimen normalizado y garantizado de registros nacionales, en forma de bases de datos electrónicas normalizadas, que consten de elementos comunes de información que permitan realizar el seguimiento de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, y que garanticen, en su caso, el acceso del público y la confidencialidad, y aseguren que no se produzcan transferencias incompatibles con las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto.»

Reglamento (CE) n° 2216/2004

12 El Reglamento (CE) n° 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87 y la Decisión n° 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 386, p. 1), establece lo siguiente en su artículo 52, bajo la rúbrica «Entrega de derechos de emisión»:

«Para la entrega de derechos de emisión correspondientes a una instalación, el titular de ésta deberá solicitar al administrador del registro:

- a) la transferencia de un número determinado de derechos de emisión correspondientes a un año específico desde la cuenta de haberes [del] titular de que se trate a la cuenta de haberes de Parte del registro en cuestión;
- b) la anotación de los derechos de emisión transferidos en la sección del cuadro de entrega de derechos de emisión designada para esa instalación y año, o se entenderá que así lo ha hecho, cuando lo prevea la legislación de un Estado miembro.

[...]»

Derecho sueco

13 La Ley 2004:1199 sobre el comercio de derechos de emisión y las normas 2004:8 sobre el registro de derechos de emisión adaptaron el ordenamiento jurídico sueco a las disposiciones antes indicadas del Derecho de la Unión.

14 El artículo 1 del capítulo 6 de la Ley 2004:1199, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, establece lo siguiente:

«El titular de cada instalación entregará, a más tardar el 30 de abril, a la autoridad encargada de administrar el registro, un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de esa instalación realizadas durante el año natural anterior.»

15 El artículo 6 del capítulo 8 de esta Ley dispone que:

«El titular que no haya entregado suficientes derechos de emisión para cubrir sus emisiones de conformidad con el artículo 1 del capítulo 6, deberá pagar al Estado una multa por exceso de emisiones. En lo que respecta al periodo comprendido entre 2005 y 2007, esta multa ascenderá a una

cantidad equivalente a 40 euros por tonelada de dióxido de carbono emitida por la instalación por la que el titular no haya entregado derechos de emisión. Para los períodos posteriores, dicha cantidad ascenderá a 100 euros. El importe en coronas suecas se basará en el tipo de cambio del euro a 1 de mayo del año en que se produzca la entrega.»

- 16 El artículo 7 del capítulo 8 de la misma Ley establece lo siguiente:

«El pago de la multa por exceso de emisiones según lo dispuesto en el artículo 6 no eximirá al titular de la obligación, establecida en el artículo 1 del capítulo 6, de entregar a la autoridad encargada de administrar el registro los derechos de emisión equivalentes a dicho exceso de emisiones en el momento de entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 17 A 30 de abril de 2007, las sociedades Billerud, empresas suecas titulares de autorizaciones para emitir dióxido de carbono, no habían entregado los derechos de emisión correspondientes a sus emisiones del año 2006 (10.828 y 42.433 toneladas, respectivamente).
- 18 En consecuencia, la Naturvårdsverket les impuso la multa prevista en la Ley 2004: 1199, de transposición en el Derecho interno de la Directiva 2003/87, por un importe de 3.959.366 coronas suecas (SEK) para una de ellas y de 15.516.051 SEK para la otra (es decir, 433.120 euros y 1.697.320 euros).
- 19 En apoyo de su impugnación de esta sanción ante el juez nacional, las sociedades Billerud alegaron que, a 30 de abril de 2007, tenían en sus cuentas de haberes en el registro sueco de derechos de contaminación suficientes derechos de emisión para cubrir todas sus emisiones del año 2006. Afirmaron que esta circunstancia acreditaba que no habían tenido la intención de eludir sus obligaciones y que la falta de entrega dentro de plazo que se les reprocha se había debido a una disfunción administrativa interna. Estas alegaciones fueron desestimadas en primera instancia.
- 20 El Högsta domstolen, que conoce del recurso de apelación interpuesto por las sociedades Billerud, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «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?».

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 21 Mediante la primera cuestión, el tribunal remitente pide esencialmente que se dilucide si el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que permite cierta tolerancia al imponer la multa por exceso de emisiones a los titulares de instalaciones que, a pesar de no haber entregado sus derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono del año anterior antes del 30 de abril del año en curso, disponían en esa fecha de suficientes derechos de emisión.
- 22 Esta cuestión equivale a preguntarse si el concepto de «exceso de emisiones» sancionado con la imposición de una multa debe entenderse en el sentido de que se refiere a un comportamiento excesivamente contaminante por sí mismo, en cuyo caso sólo tendrían que pagar la multa los titulares que, a 30 de abril de cada año, no dispongan de suficientes derechos de emisión, o si, en cambio, la multa debe imponerse por el mero hecho de no entregar, a más tardar el 30 de abril, los derechos de emisión correspondientes a las emisiones del año anterior, con independencia del motivo de la falta de entrega o del número de derechos de emisión de que dispongan efectivamente los titulares de que se trate.
- 23 El primer planteamiento, defendido por las sociedades Billerud, se basa en una interpretación literal de la expresión «exceso de emisiones» utilizada en el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87, con arreglo a la cual la titularidad efectiva, a 30 de abril del año en curso, de suficientes derechos de emisión para cubrir las emisiones del año anterior demostraría la inexistencia de especial perjuicio al medio ambiente, perjuicio que es lo único que puede justificar sanciones en el Derecho de la Unión en virtud del principio de quien contamina paga, consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2.
- 24 Sin embargo, esta argumentación no resulta convincente.
- 25 En efecto, del propio tenor de la Directiva 2003/87 resulta que la obligación de entrega, para su cancelación, de los derechos de emisión equivalentes a las emisiones del año anterior antes del 30 de abril del año en curso es especialmente rigurosa. Mencionada preceptivamente en el permiso de emisión de gases de efecto invernadero conforme a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, letra e), de dicha Directiva y formulada sin ambigüedad en su artículo 12, apartado 3, esta obligación es la única que la propia Directiva 2003/87 acompaña de una sanción concreta, mientras que la sanción de cualquier otro comportamiento contrario a sus disposiciones compete, en virtud de su artículo 16, a los Estados miembros. La importancia primordial que la Directiva atribuye al proceso de entrega de los derechos de emisión se desprende también de la circunstancia de que la imposición de la multa no libera al titular de la instalación de la obligación de entregar los derechos de emisión correspondientes en la campaña de entrega del año siguiente. La única flexibilidad que la Directiva 2003/87 establece en relación con esta multa se refiere a su cuantía, que disminuye de 100 euros a 40 euros durante el período de prueba del régimen, es decir, los años 2005 a 2007.
- 26 Además, debe recordarse que, aunque el objetivo final del régimen para el comercio de derechos de emisión es la protección del medio ambiente mediante una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, este 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. Por tanto, la ventaja final para el medio ambiente depende del rigor con el que se establezca la cantidad total de derechos de emisión asignados, que representa el límite global de las emisiones autorizadas por dicho régimen (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, C-127/07, Rec. p. I-9895, apartado 31).

- 27 De este modo, el sistema general de la Directiva 2003/87 se basa en una contabilidad estricta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, cuyo marco se establece en el artículo 19 de la Directiva y requiere la creación de un sistema de registros normalizado mediante un reglamento de la Comisión. Esta contabilidad exacta es inherente al propio objeto de la Directiva, a saber, el establecimiento de un régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que persigue la reducción de las emisiones de dichos gases en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y cuyo objetivo último es la protección del medio ambiente (véase la sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, antes citada, apartado 29). Como afirma la Comisión, el legislador de la Unión, al establecer él mismo una multa prefijada, pretendió proteger el régimen para el comercio de derechos de emisión de las distorsiones de competencia derivadas de las manipulaciones del mercado.
- 28 A este respecto, debe desestimarse la alegación de las sociedades Billerud de que no se les puede reprochar un comportamiento excesivamente perjudicial para el medio ambiente. En efecto, el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 no tiene como objeto ni efecto sancionar a los «contaminadores» con carácter general, sino únicamente a aquellos titulares cuyo número de emisiones del año anterior supere, a 30 de abril del año en curso, el número de derechos de emisión que figure en la parte de la tabla «derechos de emisión entregados» designada para sus instalaciones de ese año en el registro centralizado del Estado miembro al que pertenecen, con arreglo al artículo 52 del Reglamento n° 2216/2004. En este sentido debe entenderse el concepto de «exceso de emisiones» y no en el de emisiones excesivas por sí mismas.
- 29 Esta interpretación se ve confirmada, por un lado, por la circunstancia de que, en virtud del artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/87, una parte de la cantidad total de los derechos de emisión del año en curso se entrega a los titulares a más tardar el 28 de febrero de ese año, es decir, dos meses antes de la fecha en la que los titulares están obligados a entregar sus derechos de emisión del año anterior, y, por otro lado, por la práctica gratuidad de las cuotas asignadas para el año 2006 prevista en el artículo 10 de la Directiva.
- 30 De las consideraciones expuestas resulta que la obligación impuesta por la Directiva 2003/87 no debe considerarse como la mera obligación de estar en posesión de derechos de emisión que cubran las emisiones del año anterior a 30 de abril del año en curso, sino como la obligación de entregar tales derechos de emisión a más tardar el 30 de abril, con el fin de que se cancelen en el registro comunitario destinado a garantizar una contabilidad exacta de los mismos.
- 31 Sin embargo, aun a falta de disposiciones específicas, puede reconocerse un supuesto de fuerza mayor cuando una causa externa que los administrados invocan tenga consecuencias irresistibles e inevitables hasta el punto de imposibilitar objetivamente a los afectados el cumplimiento de sus obligaciones (véase, en particular, la sentencia de 18 de marzo de 1980, Valsabbia/Comisión, asuntos acumulados 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 y 85/79, Rec. p. 907, apartado 140). De este modo, corresponde al tribunal remitente apreciar si las sociedades Billerud, a pesar de haber empleado la diligencia debida para cumplir los plazos establecidos, tuvieron que hacer frente a circunstancias ajenas a ellas, anormales e imprevisibles (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Eurofit, C-99/12, apartado 31), que van más allá de una mera disfunción interna.
- 32 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la multa por exceso de emisiones que establece no se imponga al titular que no haya entregado, a más tardar el 30 de abril del año en curso, los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono correspondientes a sus emisiones del año anterior, aun cuando disponga en esa fecha de derechos de emisión suficientes.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 33 Mediante la segunda cuestión, el tribunal remitente pregunta, en definitiva, si el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que el juez nacional puede modular el importe de la multa fijado en esa disposición en aras del principio de proporcionalidad.
- 34 A este respecto, ha de recordarse que el principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión sean idóneos para alcanzar el objetivo legítimo perseguido por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase la sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros, C-58/08, Rec. p. I-4999, apartado 51).
- 35 Sin embargo, en lo que se refiere al control judicial de esos requisitos, es preciso reconocer al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional cuando debe intervenir en un ámbito que implica que se pronuncie sobre opciones de naturaleza política, económica y social y realice apreciaciones complejas. Por lo tanto, en el control judicial del ejercicio de dicha competencia, el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación del legislador de la Unión por la suya propia. A lo sumo, sólo puede censurar la opción normativa de éste si resulta ser manifiestamente errónea o si los inconvenientes que causa a ciertos operadores económicos son desmesurados en comparación con las ventajas que pueda presentar por otro lado (véanse, en particular, las sentencias de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 58; de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo, C-233/94, Rec. p. I-2405, apartado 56, y de 14 de diciembre de 2004, Swedish Match C-210/03, Rec. p. I-11893, apartado 48).
- 36 Ha de señalarse que el establecimiento de un régimen de contabilización y comercio de los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono en el ámbito de la Unión constituyó una opción normativa que reflejó una orientación política en un contexto en el que era urgente afrontar graves preocupaciones medioambientales, según se desprende de las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 8 de marzo de 2001, a las que hace referencia el primer considerando de la Directiva 2003/87. Esta opción normativa se basaba, además, en consideraciones económicas y técnicas muy complejas y ampliamente debatidas, expuestas en un Libro Verde COM(2000) 87 de 8 de marzo de 2000. Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los compromisos de la Unión Europea y de los Estados miembros asumidos en el Protocolo de Kioto, el propio legislador de la Unión se vio obligado a apreciar y ponderar los efectos futuros e inciertos de su intervención (véase, por analogía, la sentencia Alemania/Parlamento y Consejo, antes citada, apartado 55).
- 37 Pues bien, la decisión sobre la proporcionalidad de un acto de la Unión no puede depender de consideraciones retrospectivas sobre su grado de eficacia. Cuando el legislador de la Unión se ve obligado a valorar los efectos futuros de una normativa que haya de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si resulta manifiestamente errónea a la vista de los datos de que disponía al adoptar dicha normativa (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 84 y jurisprudencia citada).
- 38 Examinada a la luz de los principios recordados en los anteriores apartados 34 a 37, la multa por exceso de emisiones establecida en la Directiva 2003/87 no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad porque no se haya previsto la posibilidad de que el juez nacional module su importe.
- 39 En efecto, por un lado, el legislador de la Unión consideró que la obligación de entrega prevista en el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87 y la multa a tanto alzado que sanciona su incumplimiento en el artículo 16, apartados 3 y 4, de esta Directiva, sin otra flexibilidad que la reducción transitoria de su cuantía, eran necesarias para alcanzar el objetivo legítimo de establecer un régimen eficaz para el comercio de derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono, con el

fin de evitar que determinados titulares o intermediarios en el mercado tuvieran la tentación de eludir o manipular el sistema jugando de manera abusiva con los precios, cantidades, plazos o productos financieros complejos que se generan en cualquier mercado. Como se desprende, en particular, del punto 17 de la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva COM (2001) 581, de 23 de octubre de 2001, presentada por la Comisión, la cuantía relativamente elevada de la multa se justifica por la necesidad de que el incumplimiento de la obligación de entregar suficientes derechos de emisión se sancione de manera rigurosa y coherente en toda la Unión. Además, esta necesidad parecía especialmente urgente en la fase de lanzamiento de un sistema inédito en el ámbito de la Unión.

- 40 Por otro lado, de la Directiva 2003/87 resulta que los titulares disponen de un período de cuatro meses para entregar los derechos de emisión correspondientes al año anterior, con lo que se les concede un plazo razonable para cumplir su obligación de entrega. Del resto de los trabajos preparatorios de la Directiva se desprende que el Consejo amplió el plazo que se fijó inicialmente a los titulares, ya que la propuesta de la Comisión señalaba como fecha límite el 31 de marzo. Por otra parte, la fecha límite del 30 de abril es posterior a aquella en que los Estados miembros deben asignar a los titulares una parte de sus derechos de emisión del año en curso, fijada en el 28 de febrero, debiendo tenerse presente que dicha asignación se efectuaba gratuitamente hasta el 95 % durante el período comprendido entre 2005 y 2008. Por último, como se ha indicado en los apartados 22 y 27 de la presente sentencia, teniendo en cuenta que la lógica de contabilización exacta de los derechos de emisión en el ámbito de la Unión condiciona el buen funcionamiento del régimen establecido por la Directiva 2003/87, una multa de 40 euros por tonelada de equivalente de dióxido de carbono no entregada a 30 de abril (valor correspondiente al doble del precio estimado en ese momento de esa tonelada en el futuro mercado de los derechos de contaminación) no parece presentar inconvenientes que sean desproporcionados con respecto a las ventajas que presenta también para que la Unión cumpla sus compromisos asumidos en el Protocolo de Kioto.
- 41 Por lo demás, los Estados miembros pueden establecer mecanismos de alerta, de recordatorio y de entrega anticipada que permitan a los titulares de buena fe estar perfectamente informados de su obligación de entrega y no correr así ningún riesgo de ser sancionados con una multa. Como se desprende de la documentación aportada al Tribunal de Justicia, determinadas legislaciones nacionales prevén tales precauciones y encomiendan a las autoridades competentes la tarea de orientar y asistir a los titulares en sus gestiones relativas al régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- 42 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que el importe de la multa a tanto alzado previsto en esa disposición no puede ser modulado por el juez nacional en aras del principio de proporcionalidad.

Costas

- 43 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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 Segunda) declara que:

- 1) **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 se opone a que la multa por exceso de emisiones que establece no se imponga al titular que**

no haya entregado, a más tardar el 30 de abril del año en curso, los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono correspondientes a sus emisiones del año anterior, aun cuando disponga en esa fecha de derechos de emisión suficientes.

- 2) El artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que el importe de la multa a tanto alzado previsto en esa disposición no puede ser modulado por el juez nacional en aras del principio de proporcionalidad.**

Firmas