



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 19 de enero de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión — Directiva 2003/87/CE — Plan de seguimiento — Reglamento (UE) n.º 601/2012 — Artículo 49, apartado 1, y anexo IV, punto 10 — Cálculo de las emisiones de la instalación — Deducción del dióxido de carbono (CO₂) transferido — Exclusión del CO₂ utilizado en la producción del carbonato de calcio precipitado — Validez de la exclusión»

En el asunto C-460/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín, Alemania), mediante resolución de 26 de junio de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de agosto de 2015, en el procedimiento entre

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. E. Regan, J.-C. Bonichot (Ponente), A. Arabadjiev y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de junio de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Schaefer Kalk GmbH & Co. KG, por el Sr. S. Altenschmidt y la Sra. A. Sitzer, Rechtsanwälte;
- en nombre de la Bundesrepublik Deutschland, por el Sr. M. Fleckner, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze y la Sra. K. Petersen, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. E. White y la Sra. K. Herrmann, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de noviembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la validez del artículo 49, apartado 1, y del anexo IV, punto 10, del Reglamento (UE) n.º 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2012, L 181, p. 30).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (en lo sucesivo, «Schaefer Kalk») y la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania) relativo a la decisión de no autorizar a dicha sociedad a deducir de las emisiones sujetas a la obligación de seguimiento el dióxido de carbono (CO₂) generado en una instalación de calcinación de cal transferido a una instalación de producción de carbonato de calcio precipitado (en lo sucesivo, «CCP»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2003/87/CE

- 3 Según su considerando 5, la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO 2009, L 140, p. 63) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»), contribuye a que se cumplan los compromisos de la Unión Europea y sus Estados miembros de reducir las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero «[en mayor medida] 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».
- 4 Conforme a su artículo 2, apartado 1, la Directiva 2003/87 se aplicará a las emisiones generadas por las actividades a que se refiere el anexo I de dicha Directiva y a los gases de efecto invernadero que figuran en el anexo II de ésta, entre los que figura el dióxido de carbono (CO₂).
- 5 El artículo 3 de la misma Directiva, titulado «Definiciones», dispone:

«A efectos de la presente Directiva serán de aplicación las siguientes definiciones:

[...]

- b) “emisión”: la liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero a partir de fuentes situadas en una instalación [...]

[...]

e) “instalación”: una unidad técnica fija donde se lleven a cabo una o varias actividades de las enumeradas en el anexo I, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación;

[...]».

6 El artículo 10 *bis* de la citada Directiva, titulado «Normas comunitarias de carácter transitorio para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión», dispone:

«1. Antes del 31 de diciembre de 2010, la Comisión adoptará medidas de desarrollo a escala comunitaria, totalmente armonizadas, para la asignación de los derechos de emisión a que se refieren los apartados 4, [5], 7 y 12 [...]

[...]

Las medidas a que se refiere el párrafo primero determinarán, en la medida de lo posible, parámetros de referencia *ex ante* a escala comunitaria a fin de asegurar que los derechos de emisión se asignen de tal forma que se incentiven las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética, teniendo en cuenta las técnicas más eficaces, los productos de sustitución, los procedimientos alternativos de producción, la cogeneración de alta eficiencia, la recuperación energética eficaz de gases residuales, la utilización de biomasa y la captura, el transporte y el almacenamiento de CO₂, siempre que se disponga de las instalaciones necesarias, y que no se ofrezca ningún incentivo para aumentar emisiones. No se asignará ningún derecho de forma gratuita a la producción de electricidad, excepto en los casos cubiertos por el artículo 10 *quater* y en el caso de la electricidad producida con gases residuales.

Para cada sector y subsector, los parámetros de referencia se calcularán en principio en función del producto, antes que en función del insumo, a fin de maximizar las reducciones de gases de efecto invernadero y los avances en eficiencia energética a través de cada proceso productivo del sector o subsector en cuestión.

[...]

2. A la hora de definir los principios para establecer parámetros de referencia *ex ante* en los diferentes sectores o subsectores, el punto de partida será el promedio de los resultados de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficaces de un determinado sector o subsector en la Comunidad en los años 2007 y 2008. [...]

Los reglamentos adoptados conforme a los artículos 14 y 15 contendrán unas normas armonizadas sobre el seguimiento, la notificación y la verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en relación con la producción con vistas al establecimiento de los parámetros de referencia *ex ante*.

[...]»

7 A tenor del artículo 12, apartados 3 y 3 *bis*, de la Directiva 2003/87:

«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, verificadas de conformidad con el artículo 15, y por que dichos derechos se cancelen a continuación.

3 *bis*. No habrá obligación de entregar derechos de emisión relativos a emisiones cuya captura esté comprobada y que se hayan transportado para su almacenamiento permanente a una instalación con un permiso vigente de conformidad con la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 [relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2009, L 140, p. 114)].»

8 El artículo 14 de esta Directiva, titulado «Seguimiento y notificación de las emisiones», establece:

«1. Antes del 31 de diciembre de 2011, la Comisión adoptará un Reglamento sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones y, cuando resulte pertinente, de datos de las actividades enumeradas en el anexo I, y sobre el seguimiento y la notificación de datos sobre tonelada/kilómetro a efectos de su aplicación en virtud de los artículos 3 *sexies* o 3 *septies*, que se basará en los principios de seguimiento y notificación establecidos en el anexo IV y que especificará el potencial de calentamiento atmosférico de cada gas de efecto invernadero en los requisitos sobre el seguimiento y notificación de las emisiones del gas considerado.

Esta medida, destinada a modificar elementos no esenciales de la presente Directiva completándola, se adoptará con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 23, apartado 3.

2. El Reglamento a que se refiere el apartado 1 tendrá en cuenta los conocimientos científicos más precisos y actualizados, en particular del [Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)], y podrá asimismo prever requisitos para que los titulares de instalaciones notifiquen las emisiones asociadas a la fabricación de productos por industrias grandes consumidoras de energía que puedan estar sujetas a la competencia internacional. Dicho Reglamento podrá igualmente prever requisitos para que esa información se verifique de forma independiente.

Esos requisitos pueden referirse a la notificación de los niveles de emisión por la generación de electricidad incluida en el régimen comunitario asociada a la fabricación de esos productos.

3. Los Estados miembros velarán por que todos los titulares de instalación o los operadores de aeronaves supervisen y notifiquen las emisiones de la instalación durante cada año natural, o a partir del 1 de enero de 2010 para las aeronaves operadas, a la autoridad competente una vez finalizado ese año, de conformidad con el Reglamento a que se refiere el apartado 1.

4. El Reglamento a que se refiere el apartado 1 podrá incluir requisitos sobre el uso de sistemas automatizados y formatos de intercambio de datos para armonizar la comunicación sobre el plan de seguimiento, el informe anual sobre las emisiones y las actividades de verificación entre el titular, el verificador y las autoridades competentes.»

9 El artículo 15, párrafo primero, de dicha Directiva establece:

«Los Estados miembros velarán por que los informes presentados por los titulares [...] de conformidad con el apartado 3 del artículo 14 se verifiquen de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo V y las disposiciones de aplicación que adopte la Comisión de conformidad con el presente artículo, y por que la autoridad competente sea informada al respecto.»

10 El artículo 16 de la misma Directiva dispone que los Estados miembros deberán fijar un régimen de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva 2003/87.

Reglamento n.º 601/2012

11 Los considerandos 1, 5 y 13 del Reglamento n.º 601/2012 tienen la siguiente redacción:

«(1) El seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de manera exhaustiva, coherente, transparente y exacta de acuerdo con los requisitos armonizados establecidos en el presente Reglamento son fundamentales para que funcione eficazmente el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero previsto en la Directiva [2003/87]. [...]

[...]

(5) En el núcleo del sistema establecido en virtud del presente Reglamento ha de figurar el plan de seguimiento, que debe incluir documentación pormenorizada, completa y clara relativa a la metodología de cada titular de instalación u operador de aeronaves concreto. Dicho plan debe ser objeto de actualizaciones periódicas, tanto en respuesta a los resultados de los verificadores como por propia iniciativa del titular de instalación u operador de aeronaves. La responsabilidad principal de la aplicación de la metodología de seguimiento, una parte de la cual se especifica mediante los procedimientos exigidos por el presente Reglamento, debe seguir incumbiendo al titular de instalación u operador de aeronaves.

[...]

(13) Para cerrar posibles lagunas en materia de transferencias de CO₂ inherente o puro, solo deben permitirse estas en condiciones muy específicas. Tales condiciones consisten, en concreto, en que la transferencia de CO₂ inherente se haga exclusivamente a otras instalaciones acogidas al régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión (RCDE UE), y que la transferencia de CO₂ inherente se haga exclusivamente para fines de almacenamiento geológico en un emplazamiento autorizado por el RCDE UE, única modalidad de almacenamiento permanente de CO₂ admitida por dicho régimen. Sin embargo, estas condiciones no deben excluir la posibilidad de introducir innovaciones en el futuro.»

12 El artículo 5, párrafo primero, de dicho Reglamento dispone:

«El seguimiento y la notificación deberán ser exhaustivos y abarcar todas las emisiones de proceso y de combustión de todas las fuentes de emisión y flujos fuente correspondientes a las actividades enumeradas en el anexo I de la Directiva [2003/87], así como a las demás actividades pertinentes incluidas con arreglo al artículo 24 de dicha Directiva, y deberán tenerse en cuenta todos los gases de efecto invernadero asociados específicamente con esas actividades, pero evitando su doble contabilización.»

13 A tenor del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento:

«Todos los titulares de instalaciones u operadores de aeronaves realizarán el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero basándose en un plan de seguimiento aprobado por la autoridad competente y conforme con las disposiciones del artículo 12, teniendo en cuenta las características y el funcionamiento de la instalación o actividad de aviación a la que se aplica.»

14 El artículo 20, apartado 2, del Reglamento n.º 601/2012 establece que, «al definir el proceso de seguimiento y notificación, el titular deberá incluir los requisitos específicos del sector establecidos en el anexo IV».

15 El artículo 49, apartado 1, de este Reglamento contiene las disposiciones siguientes:

«El titular deducirá de las emisiones de la instalación las cantidades de CO₂ generadas a partir de carbono fósil, en las actividades incluidas en el anexo I de la Directiva [2003/87], que no se hayan emitido en la instalación, sino que se hayan transferido fuera de ella hacia:

- a) una instalación de captura para fines de transporte y almacenamiento geológico a largo plazo en un emplazamiento autorizado con arreglo a la Directiva [2009/31];
- b) una red de transporte para fines de almacenamiento geológico a largo plazo en un emplazamiento autorizado con arreglo a la misma Directiva;
- c) un emplazamiento de almacenamiento geológico a largo plazo autorizado con arreglo a la misma Directiva.

En ningún otro tipo de transferencias de CO₂ fuera de la instalación se permitirá deducir el CO₂ de las emisiones de la misma.»

16 El anexo IV del Reglamento n.º 601/2012, titulado «Metodologías de seguimiento para las instalaciones correspondientes a cada actividad específica (artículo 20, apartado 2)» contiene un punto 10, dedicado a la «producción de cal o calcinación de dolomita o magnesita enumerada en el anexo I de la Directiva [2003/87]». En su parte B, relativa a las «Reglas de seguimiento específicas», este punto dispone:

«Cuando se utilice CO₂ en la planta o este sea transferido a otra planta para la producción de carbonato de calcio precipitado (PCC), esa cantidad de CO₂ se incluirá en las emisiones de la instalación que produce el CO₂.»

Derecho alemán

17 El artículo 3 de la Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Ley sobre comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero), de 21 de julio de 2011 (BGBl. I, p. 1475; en lo sucesivo, «TEHG»), dispone:

«A efectos de la presente Ley, se entenderá por:

[...]

5. Emisión: la liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero que tengan su origen en una de las actividades enumeradas en el anexo I, parte 2; conforme al Reglamento sobre el mecanismo de seguimiento [Reglamento n.º 601/2012], la transferencia de gases de efecto invernadero se asimilará a su liberación a la atmósfera;

[...]».

18 El artículo 5, apartado 1, de la TEHG tiene la siguiente redacción:

«El titular deberá calcular, de conformidad con el anexo 2, parte 2, la cantidad de emisiones generadas por su actividad durante un año natural y notificar dicha cantidad a la autoridad competente antes del 31 de marzo del año siguiente.»

19 El artículo 6 de la TEHG establece lo siguiente:

«1. El titular deberá someter a la autoridad competente, respecto de cada período de comercio de derechos de emisión, un plan de seguimiento referente a la determinación y notificación de las emisiones, con arreglo al artículo 5, apartado 1. [...]

2. El plan de seguimiento estará sujeto a autorización. La autorización deberá concederse cuando el plan de seguimiento se ajuste a lo dispuesto en el Reglamento sobre el mecanismo de seguimiento [Reglamento n.º 601/2012], en el Reglamento previsto en el artículo 28, apartado 2, punto 1, y, cuando estos dos Reglamentos no fijen ninguna norma, lo dispuesto en el anexo 2, parte 2, tercera frase. [...]

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20 Schaefer Kalk explota en Hahnstätten (Alemania) una instalación de calcinación de cal cuya actividad está sujeta al régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

21 En el marco del procedimiento de autorización del plan de seguimiento de su instalación incoado ante el Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Organismo Regulador alemán del Comercio de Derechos de Emisión de la Oficina Federal de Medio Ambiente; en lo sucesivo, «DEHSt»), Schaefer Kalk solicitó la autorización para deducir de la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero indicada en la notificación de emisiones el CO₂ transferido para producir CCP a una instalación no sujeta al RCDE. Schaefer Kalk considera que ese CO₂ así transferido está químicamente fijado al CCP y que, al no liberarse a la atmósfera, no se corresponde con las «emisiones» a que se refiere el artículo 3, letra b), de la Directiva 2003/87.

22 Dado que el DEHSt aprobó el plan de seguimiento sin pronunciarse sobre el carácter deducible del CO₂ transferido, Schaefer Kalk interpuso recurso administrativo a este respecto, que fue desestimado el 29 de agosto de 2013. El DEHSt estimó que dicha deducción no era posible con arreglo a lo dispuesto en el artículo 49 y en el anexo IV del Reglamento n.º 601/2012, de los que, en su opinión, se desprende que únicamente el CO₂ transferido a una de las instalaciones de almacenamiento geológico a largo plazo, enumeradas en dicho artículo, puede deducirse de las emisiones de una instalación sujeta a la obligación de seguimiento y de notificación.

23 Mediante recurso contencioso-administrativo interpuesto el 10 de septiembre de 2013 ante el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín, Alemania), Schaefer Kalk insistió en su pretensión. Alegó la ilegalidad del artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 601/2012 y del anexo IV, punto 10, parte B, de este último. Considera que estas disposiciones, que someten el CO₂ fijado al CCP y transferido para producir esta sustancia a la obligación de participar en el RCDE, no están cubiertas por la habilitación que contiene el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

24 El Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín), al albergar dudas acerca de la validez de dichas disposiciones del Reglamento n.º 601/2012, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es nulo el Reglamento [n.º 601/2012] y contraviene los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87 por disponer en su artículo 49, apartado 1, párrafo segundo, que el CO₂ que no se haya transferido con arreglo al párrafo primero de dicho apartado 1 del artículo 49 se incluirá en las emisiones de la instalación que produce el CO₂?

2) ¿Es nulo el Reglamento [n.º 601/2012] y contraviene los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87 [...] por disponer en su anexo IV, punto 10, que el CO₂ que se transfiera a otra planta para la producción de [CCP] se incluirá en las emisiones de la instalación que produce el CO₂?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 25 Es preciso señalar, con carácter preliminar, que, con arreglo al artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 601/2012, y del anexo IV, punto 10, parte B, de éste, el CO₂ producido por una instalación de calcinación de cal y transferido, como en el litigio principal, a otra instalación para producir CCP se considera emitido por la primera instalación.
- 26 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide fundamentalmente al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de esas disposiciones en la medida en que, al incluir sistemáticamente en las emisiones de la instalación de calcinación de cal el CO₂ transferido para producir CCP, al margen de que ese CO₂ se libere o no a la atmósfera, las citadas disposiciones van más allá de la definición de emisiones establecida en el artículo 3, letra b), de la Directiva 2003/87.
- 27 A este respecto, debe señalarse que el Reglamento n.º 601/2012 se adoptó en aplicación del artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/87, según el cual la Comisión adoptará un Reglamento sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones, medida que completa dicha Directiva modificando elementos no esenciales de ésta. En consecuencia, la apreciación, en el presente asunto, de la validez de las disposiciones controvertidas de este Reglamento requiere comprobar que, al adoptar esas disposiciones, la Comisión no sobrepasó los límites fijados por la Directiva 2003/87.
- 28 Según su considerando 5, el objetivo de la Directiva 2003/87 es establecer un régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que permita contribuir al cumplimiento de los compromisos de la Unión y sus Estados miembros contemplados en el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002 (DO 2002, L 130, p. 1), que trata de reducir esas emisiones a la atmósfera a un nivel que impida toda perturbación antropogénica peligrosa del sistema climático y cuyo objetivo final es la protección del medio ambiente.
- 29 La lógica económica de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, según se desprende del artículo 1 de la Directiva 2003/87, 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 [véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 32, y de 7 de abril de 2016, Holcim (Romania)/Comisión, C-556/14 P, no publicada, EU:C:2016:207, apartados 64 y 65].
- 30 De este modo, uno de los pilares sobre los que se construye el régimen establecido por la Directiva es la obligación para los titulares de devolver antes del 30 de abril del año en curso, para su anulación, un número de derechos de emisión equivalente al total de sus emisiones durante el año natural anterior (sentencia de 29 de abril de 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, apartado 29).
- 31 Por lo tanto, para el buen funcionamiento del régimen establecido por la Directiva 2003/87, resulta decisivo determinar las emisiones que los titulares deben tener en cuenta a este respecto.
- 32 Conforme al artículo 3, letra b), de la Directiva 2003/87, se entenderá por «emisión» a efectos de la misma la liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero a partir de fuentes situadas en una instalación. Del propio tenor de esta disposición se desprende que las emisiones en el sentido de la Directiva suponen la liberación a la atmósfera de un gas de efecto invernadero.

- 33 A este respecto, debe señalarse que es cierto que el artículo 12, apartado 3 *bis*, de la Directiva 2003/87 dispone que no estarán sujetas a obligaciones de entrega de derechos de emisión, con sujeción a determinados requisitos, las emisiones cuya captura esté comprobada y que se hayan transportado para su almacenamiento geológico permanente a una instalación con un permiso vigente de conformidad con la Directiva 2009/31.
- 34 Sin embargo, y contrariamente a las alegaciones expuestas por la Comisión, ello no significa que el legislador de la Unión haya considerado que los titulares únicamente están exentos de la obligación de entrega en caso de almacenamiento geológico permanente.
- 35 En efecto, a diferencia del último párrafo del artículo 49, apartado 1, del Reglamento n.º 601/2012, que establece que en ningún otro tipo de transferencias de CO₂ fuera de la instalación se permitirá deducir el CO₂ de las emisiones de la misma, el artículo 12, apartado 3 *bis*, de la Directiva 2003/87 no contiene una norma análoga.
- 36 Esta última disposición, que sólo se refiere a una situación específica y persigue favorecer el almacenamiento de gases de efecto invernadero, no tuvo por objeto ni como consecuencia modificar la definición de «emisión» en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2003/87 ni, por ende, el ámbito de aplicación de esta Directiva establecido en su artículo 2, apartado 1.
- 37 Por ello, para determinar si el CO₂ resultante de la actividad de producción de cal por una instalación como la controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87, con arreglo al artículo 2, apartado 1, y a los anexos I y II de ésta, es preciso verificar si dicha producción da lugar a una liberación de ese CO₂ a la atmósfera.
- 38 De la información de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que el CO₂ utilizado para la producción de CCP está químicamente vinculado a ese producto estable, extremo que no se discute. Además, las actividades de producción de CCP no se encuentran entre aquellas que, en virtud del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2003/87 en relación con el anexo I de ésta, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la misma.
- 39 Sin embargo, en una situación como la del litigio principal, en la que el CO₂ producido por una instalación de producción de cal se transfiere a una instalación de producción de CCP, resulta que, de conformidad con el artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 601/2012 y del punto 10, parte B, del anexo IV de éste, la totalidad del CO₂ transferido —al margen de que una parte de éste se libere o no a la atmósfera durante su transporte o debido a fugas o incluso al propio proceso de producción— se considera emitido por la instalación de producción de cal en la que ese CO₂ ha sido producido, aun cuando dicha transferencia podría no provocar ninguna liberación de CO₂ a la atmósfera. Como la Abogado General señaló en el punto 41 de sus conclusiones, esas disposiciones crean una presunción irrefutable de que todo el CO₂ transferido se liberará a la atmósfera.
- 40 Así pues, estas disposiciones tienen como resultado que el CO₂ transferido en tales circunstancias esté comprendido en el concepto de «emisión» en el sentido del artículo 3, letra b), de la Directiva 2003/87, a pesar de que no se libere a la atmósfera en todos los casos. Por lo tanto, mediante el artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 601/2012 y el punto 10, parte B, del anexo IV de éste, la Comisión amplió el ámbito de aplicación de este concepto.
- 41 Por otra parte, los titulares afectados no pueden, como consecuencia de esta presunción, deducir en ningún caso de las emisiones totales de su instalación de producción de cal la cantidad de CO₂ transferida para producir CCP, aunque ese CO₂ no se libere a la atmósfera en todos los casos. Dicha imposibilidad implica que los derechos de emisión deben entregarse respecto de todo el CO₂ transferido para producir CCP y ya no pueden venderse como excedente, poniendo en cuestión el régimen de comercio de derechos de emisión en una situación que, no obstante, responde al objetivo final de la Directiva 2003/87, que consiste en proteger el medio ambiente mediante la reducción de

las emisiones de gases de efecto invernadero (en lo que se refiere al objetivo de la Directiva 2003/87, véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 31).

- 42 De ello resulta que, al adoptar estas disposiciones, la Comisión modificó un elemento esencial de la Directiva 2003/87.
- 43 Por otra parte, no se aprecia, en primer lugar, que todas las garantías que se derivan, por una parte, del régimen de seguimiento y de notificación de las emisiones establecido por la Directiva 2003/87 y por las disposiciones del Reglamento n.º 601/2012 distintas de las controvertidas en el litigio principal y, por otra parte, de las facultades para llevar a cabo controles y verificaciones de que disponen las autoridades competentes de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, apartado 37) no sean suficientes para evitar el riesgo de elusión del régimen de comercio de derechos de emisión en las transferencias de gases de efecto invernadero a una instalación, como aquella en que se produce el CCP, no sujeta a dicho régimen.
- 44 En este contexto, aunque el artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 601/2012 y el punto 10, parte B, del anexo IV de éste garantizan que el CO₂ transferido a una instalación, como aquella en que se produce el CCP, se considere en todos los casos una emisión a la atmósfera, con independencia de que se libere o no a la atmósfera, dicha presunción, además de afectar a la coherencia del régimen establecido en lo que se refiere al objetivo de la Directiva 2003/87, va más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo.
- 45 En segundo lugar, puesto que el Reglamento n.º 601/2012 se adoptó sobre la base del artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/87 para precisar las condiciones del seguimiento y de la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, el alcance de las disposiciones de este Reglamento que se cuestionan en el presente asunto y que sólo afectan a tales emisiones en el sentido del artículo 3, letra b), de la Directiva 2003/87 no puede verse afectado por otras disposiciones de dicha Directiva relativas a la producción de CO₂ y consideradas, en particular, para la determinación de los «parámetros de referencia *ex ante*» a que se hace referencia en el artículo 10 *bis* de la citada Directiva.
- 46 Por la misma razón, este alcance tampoco puede verse afectado por la exigencia, impuesta a la Comisión a tenor del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2003/87, de tener en cuenta, en la elaboración del Reglamento n.º 601/2012, los conocimientos científicos más precisos y actualizados. A este respecto, aun suponiendo que los conocimientos más recientes facilitados por el GIEC hayan llevado a la Comisión a adoptar correctamente un planteamiento más estricto de las transferencias de CO₂ y a imputar, en consecuencia, en la medida de lo posible, las emisiones de gases de efecto invernadero a su fuente, dicha imputación únicamente puede admitirse, en cualquier caso, dentro de los límites fijados por la Directiva 2003/87, conforme se indican en el apartado 27 de la presente sentencia.
- 47 En tercer lugar, es cierto que si bien, en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, el objetivo principal es reducir de manera sustancial las emisiones de tales gases, uno de los objetivos secundarios es preservar la integridad del mercado interior y las condiciones de la competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, apartado 79, y de 22 de junio de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisión, C-540/14 P, EU:C:2016:469, apartados 49 y 50). Sin embargo, como la Abogado General señaló en el punto 49 de sus conclusiones, existe una diferencia objetiva entre un titular que libera gases de efecto invernadero a la atmósfera y un titular que lo evita, transformando químicamente el CO₂ producido en un nuevo producto químico estable al que queda fijado. Por lo tanto, en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, aunque

tal diferencia tenga como consecuencia permitir que ese segundo titular tenga más derechos de emisión que el primero, no puede considerarse que, sólo por ese motivo, falsea la competencia entre esos dos titulares.

- 48 De todas las consideraciones anteriores resulta que, al haber modificado un elemento esencial de la Directiva 2003/87 mediante la adopción del artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 601/2012 y del punto 10, parte B, del anexo IV de éste, la Comisión sobrepasó los límites fijados por el artículo 14, apartado 1, de dicha Directiva.
- 49 En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 601/2012 y el punto 10, parte B, del anexo IV de dicho Reglamento son nulos, en la medida en que incluyen sistemáticamente en las emisiones de la instalación de calcinación de cal el CO₂ transferido a otra instalación para producir CCP, al margen de que ese CO₂ se libere o no a la atmósfera.

Costas

- 50 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 han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El artículo 49, apartado 1, segunda frase, del Reglamento (UE) n.º 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y el punto 10, parte B, del anexo IV de dicho Reglamento son nulos, en la medida en que incluyen sistemáticamente en las emisiones de la instalación de calcinación de cal el dióxido de carbono (CO₂) transferido a otra instalación para producir carbonato de calcio precipitado, al margen de que ese dióxido de carbono se libere o no a la atmósfera.

Firmas