



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 9 de junio de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Contaminación atmosférica — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Directiva 2003/87/CE — Concepto de “instalación” — Inclusión del lugar donde se almacena el combustible — Reglamento (UE) n.º 601/2012 — Concepto de “combustible exportado fuera de la instalación”»

En el asunto C-158/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 1 de abril de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de abril de 2015, en el procedimiento entre

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

y

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

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

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV, por la Sra. V.M.Y. van 't Lam y el Sr. T. Kortmann, advocaten;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. de Ree y M. Bulterman, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve y K. Mifsud-Bonnici, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de marzo de 2016;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3, letra e), 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 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por la Decisión n.º 1359/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (DO 2013, L 343, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»), y del artículo 27, apartado 2, 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 (DO 2012, L 181, p. 30), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 206/2014 de la Comisión, de 4 de marzo de 2014 (DO 2014, L 65, p. 27) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 601/2012»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto del litigio entre Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (en lo sucesivo, «EPZ») y el Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (Dirección de la Autoridad neerlandesa competente en materia de emisiones; en lo sucesivo, «NEa»), a propósito del cómputo de las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes del calentamiento del carbón durante su almacenamiento.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2003/87

- 3 El considerando 11 de la Directiva 2003/87 declara:
«Los Estados miembros deben asegurarse de que los titulares de determinadas actividades especificadas dispongan de un permiso de emisión de gases de efecto invernadero y controlen y notifiquen las emisiones de gases de efecto invernadero especificados en relación con esas actividades.»
- 4 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece en su apartado 1:
«La presente Directiva se aplicará a las emisiones generadas por las actividades a que se refiere el anexo I y a los gases de efecto invernadero que figuran en el anexo II.»
- 5 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Definiciones», dispone lo siguiente:
«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;

[...]

- t) “combustión”: toda oxidación de combustibles, cualquiera que sea el uso del calor o de la energía eléctrica o mecánica producidos por este proceso, y cualquier otra actividad directamente asociada, incluido el lavado de gases residuales;

[...]»

- 6 El artículo 12 de la misma Directiva, que lleva por título «Transferencia, entrega y cancelación de 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, distintos de los derechos de emisión expedidos en virtud del capítulo II, 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.»

- 7 El anexo I de la Directiva 2003/87 enumera las categorías de actividades a las que se aplica dicha Directiva y, en su punto 6, contempla la combustión en instalaciones con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW, excepto las instalaciones de incineración de residuos peligrosos o urbanos. El punto 5 de dicho anexo precisa además que, cuando se detecte que en una instalación se rebasa el umbral de capacidad para cualquiera de las actividades a que se refiere dicho anexo, se incluirán en el permiso de emisiones de gases de efecto invernadero todas las unidades en las que se utilicen combustibles y que no sean unidades de incineración de residuos peligrosos o de residuos urbanos.

Reglamento n.º 601/2012

- 8 El considerando 1 del Reglamento n.º 601/2012 declara:

«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]. [...]»

- 9 El considerando 5 de dicho Reglamento tiene la siguiente redacción:

«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. [...]»

- 10 El artículo 2 del mismo Reglamento, titulado «Ámbito de aplicación», dispone:

«El presente Reglamento se aplicará al seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero especificadas para las actividades enumeradas en el anexo I de la [Directiva 2003/87] y a los datos de la actividad correspondientes a las instalaciones fijas [...].

Se aplicará a dichas emisiones y datos de la actividad que se produzcan a partir del 1 de enero de 2013.»

11 El artículo 3 del Reglamento n.º 601/2012, titulado «Definiciones», establece:

«A efectos del presente Reglamento serán de aplicación las siguientes definiciones:

[...]

5) “fuente de emisión”: parte de una instalación identificable por separado, o proceso desarrollado dentro de una instalación, que produce emisiones de gases de efecto invernadero pertinentes [...];

[...]

11) “emisiones de combustión” emisiones de gases de efecto invernadero que se producen durante la reacción exotérmica de un combustible con oxígeno;

[...].»

12 El artículo 5 de dicho Reglamento, «Exhaustividad», preceptúa:

«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.

Los titulares de instalaciones u operadores de aeronaves deberán aplicar medidas apropiadas para evitar lagunas de datos dentro del período de notificación.»

13 El artículo 11 del mismo Reglamento, que lleva por título «Obligación general», dispone en su apartado 1:

«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 [...] a la que se aplica.

[...].»

14 El artículo 20 del Reglamento n.º 601/2012, titulado «Límites del seguimiento», dispone en su apartado 1:

«Los titulares deberán definir los límites de seguimiento correspondientes a cada una de sus instalaciones.

Dentro de estos límites, el titular deberá incluir todas las emisiones de gases de efecto invernadero relevantes procedentes de todas las fuentes de emisión o flujos fuente correspondientes a las actividades realizadas en la instalación y enumeradas en el anexo I de la [Directiva 2003/87], así como las actividades y gases de efecto invernadero incluidos por el Estado miembro con arreglo al artículo 24 de la [Directiva 2003/87].

El titular incluirá asimismo las emisiones resultantes tanto del funcionamiento normal como de los acontecimientos anormales, como arranques, paradas y situaciones de emergencia ocurridas durante el período de notificación, a excepción de las emisiones de maquinaria móvil utilizada para fines de transporte.»

- 15 El artículo 21 de dicho Reglamento, titulado «Elección de la metodología de seguimiento», dispone en su apartado 1:

«Para el seguimiento de las emisiones de una instalación, el titular de la misma podrá optar por aplicar una metodología basada en el cálculo o una basada en la medición, con sujeción a las disposiciones específicas del presente Reglamento.

La metodología basada en el cálculo consistirá en la determinación de las emisiones de un flujo fuente a partir de datos de la actividad obtenidos mediante sistemas de medición y otros parámetros resultantes de análisis de laboratorio o valores por defecto. [...]

[...]»

- 16 El artículo 27 del mismo Reglamento, bajo el título «Determinación de los datos de la actividad», establece lo siguiente:

«1. El operador determinará los datos de la actividad de un flujo fuente aplicando uno de los procedimientos siguientes:

- a) mediante equipos de medida que registren continuamente el proceso que genera las emisiones;
- b) sumando las medidas de cada cantidad entregada por separado, teniendo en cuenta los cambios pertinentes de las existencias.

2. A los efectos de la letra b) del apartado 1, la cantidad de combustible o material procesados durante el período de notificación se calculará sobre la base de la cantidad de combustible o material comprado durante ese período, deduciendo las cantidades exportadas fuera de la instalación y las existencias al final del período de notificación, y añadiendo las existencias al inicio de dicho período.

[...]»

Derecho neerlandés

- 17 A tenor del artículo 2.2, apartado 1, de la wet milieubeheer (Ley de gestión medioambiental), las misiones previstas por el Reglamento n.º 601/2012 se confían a la NEa.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 EPZ explota una central de carbón en los Países Bajos, puesta en funcionamiento en 1987. Dicha central dispone de una potencia de 406 MW y consume por término medio 2 500 toneladas de carbón diarias.
- 19 El carbón se deposita a la entrega en un parque de almacenamiento situado a unos 800 metros de la central y separado de ella por una vía pública. Allí permanece entre seis meses y un año antes de ser conducido hasta la central por medio de una cinta transportadora para ser luego triturado e introducido en la instalación de combustión.
- 20 Al elaborarse el plan de seguimiento de la instalación explotada por EPZ correspondiente al tercer período de comercio, comprendido entre los años 2013 y 2020, la NEa estimó que las pérdidas de carbón debidas a su calentamiento durante el período de almacenamiento no podían considerarse como combustible exportado fuera de dicha instalación en el sentido del artículo 27, apartado 2, del Reglamento n.º 601/2012.

- 21 Por consiguiente, en una resolución de 8 de noviembre de 2013, la NEa rehusó aprobar la modificación del citado plan de seguimiento que reclamaba EPZ y, posteriormente, mediante resolución de 23 de abril de 2014, desestimó por falta de fundamento la reclamación formulada por dicha empresa contra la primera resolución.
- 22 EPZ interpuso una demanda ante el Raad van State (Consejo de Estado) solicitando la anulación de esta última resolución.
- 23 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Queda comprendida en el ámbito de aplicación del concepto de “instalación” en el sentido del [artículo 3, letra e)], de la [Directiva 2003/87] una situación como la del caso de autos, en la que el carbón se almacena en un parque de carbón en el que se producen emisiones de CO₂ como consecuencia del calentamiento, la parte central del parque de carbón se halla a una distancia aproximada de 800 metros del borde de la central de carbón, ambas partes están separadas entre sí por una vía pública y el carbón se transporta desde el almacén hasta la central mediante una cinta transportadora que discurre por encima de dicha vía?
- 2) Mediante la expresión “combustible exportado fuera de la instalación” contenida en el artículo 27, apartado 2, del [Reglamento n.º 601/2012], ¿se alude a la situación, como la del caso de autos, en la que una parte del carbón durante su almacenamiento en el parque de carbón se pierde por la combustión como consecuencia del calentamiento?»

Cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 24 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si constituye una «instalación», en el sentido del artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87, un parque de almacenamiento del combustible de una central de carbón como la que es objeto del procedimiento principal, tal como la describe el órgano jurisdiccional remitente, habida cuenta en particular de que se encuentra a unos 800 metros de esa central, que está separado de ella por una vía pública y que el combustible se transporta desde ese parque hasta la central por medio de una cinta transportadora que pasa por encima de dicha vía pública.
- 25 Es preciso recordar que el artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87 define la instalación a efectos de dicha Directiva como 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.
- 26 Por otra parte, el citado anexo contempla, entre otras, la actividad de combustión en instalaciones con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW, excepto las instalaciones de incineración de residuos peligrosos o urbanos.
- 27 En el procedimiento principal, es pacífico que, puesto que la central de carbón de EPZ tiene una potencia térmica nominal total superior a 20 MW, la actividad de combustión de carbón de dicha instalación está contemplada en el anexo I de la Directiva 2003/87.

- 28 En cambio, por lo que respecta a la actividad de almacenamiento, aun suponiendo que el proceso de calentamiento natural del carbón destinado a esa central durante el almacenamiento de dicho combustible pudiese considerarse una combustión contemplada en el anexo I de la Directiva, de los autos en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que la potencia calorífica del parque de almacenamiento que es objeto del procedimiento principal sea superior al umbral de 20 MW establecido en el anexo I de la Directiva. Así pues, dicho parque no podría considerarse una unidad técnica en el sentido del artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87.
- 29 Por consiguiente el parque de almacenamiento de carbón que es objeto del procedimiento principal únicamente forma parte de una instalación en el sentido del artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87 si la actividad de almacenamiento de carbón responde a los criterios enunciados por dicha disposición para las actividades distintas de las indicadas en el anexo I de la Directiva. Así sucede si esa actividad está directamente relacionada con la actividad de combustión de la central, si guarda una relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en la central y si puede tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación.
- 30 A este respecto, procede señalar, por una parte, que la circunstancia de que el carbón almacenado sea indispensable para el funcionamiento de la central es suficiente por sí sola para considerar que el almacenamiento está directamente relacionado con la actividad de ésta. Esta relación directa se concreta además por la existencia de un vínculo técnico entre ambas actividades. En efecto, como preconiza la Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, debe concluirse que existe tal vínculo cuando la actividad en cuestión se integra en el conjunto del proceso técnico de la actividad de combustión de la central.
- 31 Tal vínculo existe en cualquier caso respecto de un parque de almacenamiento de carbón como el que es objeto del procedimiento principal debido a la propia organización material de dicho almacén y a la existencia de una cinta transportadora entre el parque de carbón y la central.
- 32 Las demás circunstancias mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, a cuyo tenor el recinto del parque de almacenamiento y el de la central distan unos 800 metros y están además separados por una vía pública, carecen de relevancia a estos efectos.
- 33 Por otra parte, es preciso señalar asimismo que, según se desprende de la resolución de remisión, la actividad de almacenamiento de carbón que es objeto del procedimiento principal emite, mediante un proceso de calentamiento natural, gases de efecto invernadero, de forma que dicha actividad puede tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación en el sentido del artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87.
- 34 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que un parque de almacenamiento del combustible de una central de carbón como el que es objeto del procedimiento principal, tal como lo describe el órgano jurisdiccional remitente, forma parte de una «instalación» en el sentido del artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87.

Segunda cuestión prejudicial

- 35 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si el artículo 27, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 601/2012 debe interpretarse en el sentido de que las pérdidas de carbón resultantes del proceso de calentamiento natural de éste durante su almacenamiento en un lugar que forma parte de una instalación en el sentido del artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87 deben considerarse como carbón exportado fuera de dicha instalación.

- 36 Se desprende de la resolución de remisión que, a efectos del seguimiento de las emisiones de la instalación que explota, EPZ eligió aplicar el método de seguimiento basado en el cálculo descrito en el artículo 27, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 601/2012.
- 37 En ese caso, primeramente, el artículo 27, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 601/2012 permite al explotador determinar los datos de actividad de un flujo sumando las medidas de cada cantidad entregada por separado, teniendo en cuenta los cambios pertinentes de las existencias.
- 38 El artículo 27, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 601/2012 dispone, a continuación, que, a efectos de la determinación de los datos de la actividad de un flujo con arreglo al método especificado en el apartado 1, letra b), de dicho artículo, de la cantidad de combustible comprada durante el período de notificación deben deducirse, en particular, las cantidades exportadas fuera de la instalación.
- 39 Tanto el texto de dicha disposición, en donde se recurre al concepto de «exportación» y no al de «pérdida», como el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 601/2012 de garantizar un seguimiento y una notificación exhaustivos que abarquen, como precisa el artículo 5 de dicho Reglamento, 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 las emisiones de todos los gases de efecto invernadero asociados específicamente con esas actividades, pero evitando su doble contabilización, justifican que las pérdidas de combustibles como las que son objeto del procedimiento principal no se consideren carbón exportado fuera de la instalación en el sentido del artículo 27, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento.
- 40 Se desprende del conjunto de las consideraciones anteriores que procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 27, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 601/2012 debe interpretarse en el sentido de que las pérdidas de carbón resultantes del proceso de calentamiento natural de éste durante su almacenamiento en un parque que forma parte de una instalación en el sentido del artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87 no pueden considerarse carbón exportado fuera de dicha instalación.

Costas

- 41 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) **Un parque de almacenamiento del combustible de una central de carbón como el que es objeto del procedimiento principal, tal como lo describe el órgano jurisdiccional remitente, forma parte de una «instalación» en el sentido del artículo 3, letra e), 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, en su versión modificada por la Decisión n.º 1359/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.**
- 2) **El artículo 27, apartado 2, párrafo primero, 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, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 206/2014 de la Comisión, de 4 de marzo de 2014, debe interpretarse en**

el sentido de que las pérdidas de carbón resultantes del proceso de calentamiento natural de éste durante su almacenamiento en un parque que forma parte de una instalación en el sentido del artículo 3, letra e), de la Directiva 2003/87 no pueden considerarse carbón exportado fuera de dicha instalación.

Firmas