Asunto C-575/20

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

3 de noviembre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital, Hungría)

Fecha de la resolución de remisión:

29 de septiembre de 2020

Parte demandante:

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Parte demandada:

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter (Ministro de Innovación y Tecnología)

Fővárosi Törvényszék (Tribunal General de la Capital)

[*omissis*]

En el procedimiento contencioso-administrativo entre **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([*omissis*] Gyöngyöshalász [*omissis*] [Hungría]) [*omissis*], parte demandante, y el **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (Ministro de Innovación y Tecnología) ([*omissis*] Budapest [*omissis*]) [*omissis*], el Fővárosi Törvényszék ha adoptado la siguiente

Resolución:

Este tribunal incoa un procedimiento de remisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al objeto de que se interpreten las disposiciones 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.

Este tribunal plantea al Tribunal de Justicia de la Unión Europea [la siguiente cuestión]:

DOCUMENTO DE TRABAJO

¿Puede interpretarse la Directiva 2003/87/CE, en particular su anexo I, punto 3, en el sentido de que, a la hora de decidir sobre la inclusión en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Unión (RCDE de la UE) de la [combustión de combustibles] que se lleva a cabo en la instalación de que se trata, incide en [el cálculo de] la potencia térmica nominal total de la instalación el hecho de que un equipo que forma parte de dicha instalación opere sujeto a una limitación (extremo que ha quedado acreditado)?

[*omissis*] [elementos procesales de Derecho interno]

Motivación

Este tribunal solicita al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la interpretación del artículo 3, letra e), y del anexo I, punto 3, de la Directiva 2003/87/CE al objeto de determinar la potencia térmica nominal total de unas instalaciones incluidas en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Unión (en lo sucesivo, «RCDE de la UE»).

I. Disposiciones legales pertinentes

Derecho de la Unión

Directiva 2003/87/CE 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.

Guía de la Comisión Europea para la interpretación del anexo I de la Directiva.

Normativa húngara

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény (Ley CCXVII de 2012, sobre la participación en el régimen de comercio comunitario de [derechos de emisión de] gases de efecto invernadero y en la aplicación de la Decisión de reparto del esfuerzo; en lo sucesivo, «Ley CCXVII de 2012»).

Con arreglo al artículo 2, punto 24, de esta Ley, se entenderá por:

«instalación: una unidad técnica fija donde se lleven a cabo una o varias actividades de las enumeradas en los números I a XXI del anexo I o cualesquiera otras actividades relacionadas tecnológicamente con ellas, así como actividades que guarden una relación de índole técnica con las llevadas a cabo en dicho lugar, y que den lugar a las emisiones de gases de efecto invernadero que se especifican en el anexo I o que tengan repercusiones directas sobre dichas emisiones.»

DOCUMENTO DE TRABAJO

El artículo 2, puntos 46 y 47, de la citada Ley contiene las siguientes definiciones:

«46. unidad de reserva: un equipo generador de emisiones que sirve para sustituir al equipo que funciona en términos normales de uso dentro de una instalación;

47. unidad de seguridad: un equipo generador de emisiones que está operativo y entra en funcionamiento dentro de una instalación en caso de que la fuente primaria de energía no esté disponible por causa de fuerza mayor».

Se entiende por actividad a efectos del punto 3.I del anexo I la «combustión de combustibles en instalaciones con una potencia térmica nominal total superior a 20 MWt (exceptuando las instalaciones de incineración de residuos peligrosos o de residuos urbanos)».

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (Decreto Gubernamental n.º 410/2012, de 28 de diciembre, relativo a determinadas normas de desarrollo de la Ley CCXVII de 2012, sobre la participación en el régimen de comercio comunitario de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y en la aplicación de la Decisión de reparto del esfuerzo; en lo sucesivo, «Decreto Gubernamental n.º 410/2012»).

Artículo 1, apartado 5: «La autoridad expedirá el permiso de emisión sobre la base de una resolución administrativa que establezca las condiciones de uso medioambiental cuando aprecie que el titular cumple las condiciones establecidas en la Ley CCXVII de 2012. El anexo 3 especifica los requisitos materiales detallados del permiso de emisión.»

Según el punto 3.I del cuadro del anexo 2, se entiende por actividad la «combustión de combustibles en instalaciones con una potencia térmica nominal total superior a 20 MWt (exceptuando las instalaciones de incineración de residuos peligrosos o de residuos urbanos y los generadores diésel utilizados como fuente de energía de emergencia en centrales nucleares)».

El punto 2.7 del anexo 2 tiene la siguiente redacción: «Cuando se calcule la potencia térmica nominal total de una instalación para decidir sobre su inclusión en el régimen comunitario, se sumarán las potencias térmicas nominales de todas las unidades técnicas que formen parte de la misma —incluidos los equipos exonerados con arreglo al artículo 15/B de la Ley CCXVII de 2012, esto es, las unidades de reserva y de seguridad— en las que se utilicen combustibles dentro de la instalación. Estas unidades pueden incluir todo tipo de calderas, quemadores, turbinas, calentadores, hornos, incineradores, calcinadores, cocedores, estufas, secadoras, motores, pilas de combustible, unidades de combustión con transportadores de oxígeno (chemical looping), antorchas y unidades de post-combustión térmicas o catalíticas, incluidos los equipos exonerados con arreglo al artículo 15/B de la Ley CCXVII de 2012. Las unidades con una potencia térmica nominal inferior a 3 MW y las que utilicen exclusivamente biomasa no se tendrán

DOCUMENTO DE TRABAJO

en cuenta a efectos de este cálculo. Las "unidades que utilizan exclusivamente biomasa" incluyen las que utilizan combustibles fósiles únicamente durante el arranque o la parada de la unidad».

A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. (X. 18.) FM rendelet (Orden 53/2017 del Ministro de Agricultura, de 18 de octubre, relativa a las condiciones de funcionamiento de las unidades de combustión con una potencia térmica nominal total igual o superior a 140 kWt, pero inferior a 50 MWt, y a los valores límite de emisión de contaminantes del aire; en lo sucesivo, «Orden Ministerial 53/2017, de 18 de octubre»).

Con arreglo a su artículo 2, punto 7: «La potencia térmica nominal es el contenido calórico, expresado en kilovatios [térmicos] (kWt) o en megavatios [térmicos] (MWt), del combustible suministrado por unidad de tiempo a la unidad de combustión de que se trate necesario para que la unidad de combustión funcione a la potencia nominal establecida en una resolución administrativa».

II. Objeto del litigio principal y hechos pertinentes:

En 2017, la empresa demandante comenzó a fabricar neumáticos. En el desarrollo de dicha actividad explota tres calderas de vapor del tipo Bosch Universal UL-S 18000. La sociedad Kazántrade Kft. ha certificado que la potencia máxima de combustión de las calderas se ajusta mediante un programa informático en los siguientes valores: 8 991 kW — 8 791 kW — 8 962 kW. Para que el demandante se mantenga en todo caso por debajo de la potencia térmica de 20 MWt, siempre se apaga una de las calderas, de modo que la potencia nominal máxima que puede alcanzarse es de 17 953 kW (8 991 kW + 8 962 kW). Sirven para acreditar este extremo el sistema de registro del consumo de gas disponible en línea, así como los registros diarios sobre las calderas y los documentos que registran el consumo de gas que se conservan en la instalación. El permiso de explotación actualizado en materia de protección de la calidad del aire del demandante también deja constancia de que «no pueden estar en funcionamiento simultáneamente más de dos calderas, por lo cual la potencia térmica nominal total que puede alcanzarse es, como máximo, de 17 953 kW».

El Ministro de Innovación, parte demandada y autoridad facultada para expedir el permiso de emisión, impuso al demandante una multa como consecuencia de la realización, sin el correspondiente permiso de emisión, de una actividad que genera emisiones de efecto invernadero. Este es el objeto del litigio del que conoce este tribunal de lo contencioso-administrativo. El demandado considera que la práctica operacional a la que se refiere el demandante, que [indica] un valor de potencia térmica alcanzada mediante el funcionamiento de las calderas de vapor inferior —esto es, los 17 953 MWt que figuran como «potencia de referencia de la tecnología»—, muestra la potencia térmica nominal de solo dos

DOCUMENTO DE TRABAJO

calderas en total, es decir, la suma de las potencias térmicas de las calderas sujetas a limitación que tienen un mayor rendimiento, y por tanto no la de todas las calderas (tres).

El demandado, invocando el Derecho nacional y haciendo referencia a la normativa relativa al RCDE de la UE, señala que no hay ninguna norma en vigor que admita, para modificar la potencia térmica nominal, el modo operativo de los equipos que se encuentran en las instalaciones que se acaba de exponer (limitación mediante un programa informático). La potencia nominal integrada de las tres calderas de vapor limitadas mediante un programa informático sigue superando los 20 MWt.

En vista de lo expuesto, el demandado ha llegado en su resolución a la conclusión de que el análisis que se haga de la inclusión en el régimen comunitario (RCDE de la UE) no exige tomar en consideración la quema de combustible que se produce en un momento determinado, por lo que deben tenerse en cuenta las potencias térmicas nominales de todas las unidades técnicas que forman parte de la instalación.

Alegaciones esenciales de las partes:

El **demandante** ha solicitado a este tribunal, entre otras cosas, que declare que, a la hora de determinar la inclusión en el RCDE de la UE, debe tenerse en cuenta, por lo que a la potencia térmica nominal total se refiere, aquella limitación que impide que el equipo sujeto a tal limitación opere de forma simultánea al equipo en funcionamiento o que opere a una potencia térmica que rebase dicha limitación.

A juicio del demandante, en virtud tanto de las disposiciones de Derecho comunitario como de Derecho nacional resulta relevante saber, a la hora de incluir una actividad en el RCDE de la UE, si hay algún equipo —ya se trate de una unidad que genere rendimiento, ya de una unidad de reserva o de seguridad— que tenga repercusiones directas sobre las emisiones, si en ese equipo se llevan a cabo actividades en las que se utilicen combustibles o actividades directamente relacionadas con ellas, o si ese equipo guarda una relación directa de índole técnica con tales actividades.

Alega, en particular, que la Directiva y el Derecho comunitario no definen el concepto de potencia térmica nominal. Según el punto 3.3.1. de la Guía de la Comisión Europea para la interpretación del anexo I de la Directiva, es el fabricante del equipo quien especifica la potencia térmica nominal total y esta suele indicarse en el equipo, con el acuerdo del organismo de inspección. Cuando no se dispone de información sobre la potencia térmica nominal total determinada por el fabricante, es el titular del equipo quien la determina basándose en estimaciones (por ejemplo, a partir del mayor procesamiento de combustible alcanzado en un período de veinticuatro horas en el último año) y quien la proporciona a la autoridad competente para obtener el acuerdo.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Con arreglo a la normativa húngara, una resolución administrativa fija la potencia nominal del equipo, la cual, por otra parte, no es idéntica a la potencia térmica nominal del equipo, porque esta última es el contenido calórico del combustible suministrado necesario para funcionar a la potencia nominal.

Así pues, el artículo 2, punto 7, de la Orden Ministerial 53/2017, de 18 de octubre, no prescribe que sea una resolución administrativa la que fije la potencia térmica de la instalación. El permiso de base establecía las potencias térmicas nominales de las calderas, calificando de «reserva» a la tercera caldera, ya que el funcionamiento simultáneo de dos calderas podía asegurar la demanda térmica real máxima de la tecnología productiva. Antes de que se iniciase el procedimiento administrativo tramitado por el demandado, el permiso de base se actualizó en el sentido de establecer —teniendo en cuenta la limitación física y mediante programas informáticos de las calderas— la potencia de referencia de la tecnología en forma de documento oficial. El demandante ha acreditado en numerosas ocasiones (mediante actas y declaraciones) a lo largo del procedimiento tramitado por el demandado el hecho de que las calderas están sujetas a una limitación física y mediante un programa informático, pero el demandado no lo ha aceptado porque, a la hora de examinar la inclusión en el RCDE de la UE, solo ha tenido en cuenta la información que se especifica como potencia térmica nominal total en el permiso de base. Según el demandante, el demandado, para expedir el permiso de emisión, debe examinar expresamente, más allá de lo que se recoja en el permiso de base, si se cumplen las condiciones establecidas en la Ley CCXVII de 2012 (la potencia térmica nominal total superior a 20 MW de la instalación explotada por el demandante). En el curso del procedimiento de expedición del permiso de emisión, el examen de la potencia térmica nominal total de la instalación es importante, especialmente a los efectos de adoptar una decisión fundada, porque la determinación de la potencia térmica nominal total es un elemento obligatorio del permiso de emisión, según el anexo 3 del Decreto Gubernamental n.º 410/2012. Por otra parte, el demandante ha acreditado a lo largo del procedimiento que, debido a la limitación a la que están sometidas las calderas, la potencia térmica real de estas es inferior a las especificaciones que figuran como potencia térmica nominal total en el permiso de base. En vista de lo expuesto, la tesis del demandado de que, al determinar la inclusión en el RCDE de la UE, solo puede tenerse en cuenta la potencia térmica nominal total que conste en el permiso de base no resulta coherente. Así, en caso de que el permiso de base, en su calidad de documento oficial, reconozca como potencia de referencia de la tecnología la potencia limitada, el demandado no la estará teniendo en cuenta, pero si la registra como potencia térmica nominal total, el demandado estará teniendo en cuenta la limitación solo nominalmente, pero sin examinar las características de esta. Con arreglo a lo dispuesto en el anexo I, punto 3, de la Directiva, puede tenerse en cuenta la potencia térmica nominal de aquellas unidades técnicas de la instalación en las que se utilicen combustibles. Es decir, los equipos sujetos a limitación no pueden ser considerados, hasta el valor que suponga tal limitación, unidades técnicas que utilizan combustibles, por lo que puede no tenerse en cuenta la potencia térmica nominal de tales equipos a la hora de calcular la potencia nominal total. Partiendo de la definición de

DOCUMENTO DE TRABAJO

instalación que se recoge en el artículo 3, letra e), de la Directiva, se excluye que aquella unidad técnica en la que no se pueda llevar a cabo una actividad debido a alguna limitación o en la que esta solo se pueda desarrollar en menor medida como consecuencia de una limitación mediante un programa informático o que no guarde una relación directa de índole técnica con las actividades que se llevan a cabo en dicho lugar repercuta —mientras exista tal limitación y hasta el valor que esta suponga— sobre las emisiones y la contaminación, por lo que la parte del equipo sujeta a limitación no formará parte tampoco de la instalación a los efectos de la inclusión en el RCDE de la UE.

Estableciendo un paralelismo con la normativa húngara cabe considerar que, a la hora de incluir alguna actividad en el RCDE de la UE, para calcular la potencia térmica nominal total se tiene en cuenta la potencia térmica nominal de aquellas unidades técnicas de la instalación en las que se utilizan combustibles. Como, en el caso de los equipos sujetos a limitación, la actividad no se lleva a cabo hasta el valor que tal limitación supone y, en consecuencia, tampoco da lugar a una emisión de gases de efecto invernadero, y como, debido a la limitación, puede repercutir sobre las emisiones solo de forma indirecta en caso de que se levante la limitación, la parte de estos equipos sujeta a limitación no forma parte de la instalación. Como el equipo sujeto a limitación no puede ser considerado una unidad operativa y en funcionamiento hasta el valor que suponga tal limitación, no se califica de unidad de reserva o de seguridad con arreglo a la normativa húngara.

Resumiendo las consideraciones expuestas, tanto en virtud de las disposiciones de Derecho comunitario como de las de Derecho nacional, a la hora de incluir una actividad en el RCDE de la UE es determinante saber si hay algún equipo —con independencia de que se califique de unidad que forma parte de la instalación o de unidad de reserva o de seguridad— que tenga repercusiones directas sobre las emisiones, si en ese equipo se llevan a cabo actividades en las que se utilicen combustibles o actividades directamente relacionadas con ellas o si ese equipo guarda una relación directa de índole técnica con tales actividades. En caso de que la respuesta sea negativa, puede no tenerse en cuenta la potencia térmica nominal de dicho equipo a la hora de calcular la potencia térmica nominal total.

Según el **demandado**, para acreditar la potencia limitada únicamente serían adecuados aquellos documentos que demuestren la conformidad desde el punto de vista de la seguridad técnica después de la transformación o limitación y que, al mismo tiempo, recojan de manera fidedigna la potencia térmica nominal de la unidad de combustión. A la hora de determinar la potencia térmica nominal en el marco del procedimiento de expedición del permiso de emisión no es decisiva «la potencia térmica que refleja la situación fáctica» porque lo determinante son exclusivamente las especificaciones del fabricante (manual de instrucciones, rótulos fijados en el equipo). Considerando lo que se acaba de exponer, la potencia térmica nominal es una especificación del fabricante, que es constante, por lo que solo puede cambiar si se transforma la caldera.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Sobre la base de lo dispuesto en el anexo 2, punto 2.7, del Decreto Gubernamental n.º 410/2012 y en su artículo 1, apartado 5, en relación con la potencia térmica nominal total, solo se pueden admitir documentos oficiales, por lo que, a la hora de incluir la actividad del demandante en el RCDE de la UE, puede tenerse en cuenta la suma de las potencias térmicas nominales de las unidades de combustión que figuren en el permiso de base del demandante. Según la normativa relativa al RCDE de la UE, no existe ninguna norma vigente en virtud de la cual pudiera aceptarse, para limitar la potencia térmica nominal, el funcionamiento con limitaciones mediante programas informáticos o físicas de los equipos que se encuentran en la instalación. La práctica técnica autorizada debe aparecer también en el permiso de base para que el demandado pueda tenerla en cuenta al expedir el permiso de emisión. La limitación de las calderas puede ser tenida en cuenta a la hora de determinar la potencia térmica nominal total de la instalación si se dispone de documentos oficiales que acrediten la limitación.

III. Motivos por los que se plantea la petición de decisión prejudicial:

Para la resolución del litigio objeto del presente procedimiento es necesario dilucidar si, a la hora de incluir una actividad en el RCDE de la UE, debe tenerse en cuenta si algún equipo —una unidad que forme parte de la instalación, incluso si es una unidad de reserva o de seguridad— tiene repercusiones directas sobre las emisiones, si en ese equipo se llevan a cabo actividades en las que se utilicen combustibles o actividades directamente relacionadas con ellas o si dicho equipo guarda una relación directa de índole técnica con tales actividades. En caso de que la respuesta sea negativa, [se plantea si] puede no tenerse en cuenta la potencia térmica nominal del citado equipo a la hora de calcular la potencia térmica nominal total.

[*omissis*] [*omissis*] [elementos procesales de Derecho interno]

Budapest, a 29 de septiembre de 2020.

[*omissis*] [firmas]

DOCUMENTO DE TRABAJO