

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 16 de abril de 2026 (\*)

« Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Contaminación atmosférica — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Directiva 2003/87/CE — Reglas transitorias de asignación gratuita de derechos de emisión — Artículo 10 bis — Normativa nacional que impone a los operadores que se benefician de asignaciones gratuitas significativas de derechos de emisión el pago de un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) »

En el asunto C-519/24,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por Veszprémi Törvényszék (Tribunal General de Veszprém, Hungría), mediante resolución de 8 de julio de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de julio de 2024, en el procedimiento entre

**Nitrogénművek Vegyipari Zrt.**

y

**Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y los Sres. F. Schalin (Ponente), M. Gavalec y Z. Csehi, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Áapeta;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de junio de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Nitrogénművek Vegyipari Zrt., por los Sres. P. Bibók, Zs. Okányi y D. Zlati, ügyvédek,
- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. K. Szíjjártó, en calidad de agentes,
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. A. Armenia y los Sres. B. Béres, B. De Meester y G. Wils, en calidad de agentes,

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 9 de octubre de 2025;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- de los considerandos 5, 7 y 20 y de los artículos 1, 3, letra f), 10 y 11 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 Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018 (DO 2018, L 76, p. 3) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»);
- de los artículos 18 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE;
- de los artículos 17 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»);
- del artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), y del artículo 1 de su Protocolo Adicional n.º 1, hecho en París el 20 de marzo de 1952.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Nitrogénművek Vegyipari Zrt., una sociedad anónima húngara que opera en el sector de la producción de fertilizantes (en lo sucesivo, «Nitrogénmde»), y la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (Dirección de Recursos de la Administración Nacional de Hacienda y Aduanas, Hungría), en relación con el pago del impuesto sobre los derechos de emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) (en lo sucesivo, «impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>») resultante de la utilización gratuita de derechos de emisión, establecido por la normativa nacional.

## **Marco jurídico**

### ***Derecho de la Unión***

3 Los considerandos 5, 7 y 20 de la Directiva 2003/87 están redactados en los siguientes términos:

«(5) La Unión [Europea] 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 [Japón] de conformidad con la Decisión 2002/358/CE [del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO 2002, L 130, p. 1)]. La presente Directiva pretende contribuir a que se cumplan en mayor medida los compromisos de la Unión 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.

[...]

(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.

[...]

(20) La presente Directiva fomentará la utilización de tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético, incluida la tecnología de producción combinada de calor y electricidad, que genera menos emisiones por unidad de rendimiento [...].»

4 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», dispone en su apartado 1:

«La presente Directiva establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Unión, denominado en lo sucesivo el “RCDE de la UE”, a fin de

fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.»

5 El artículo 3 de esa Directiva, con la rúbrica «Definiciones», dispone lo siguiente:

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

[...]

f) “titular”: cualquier persona que opere o controle la instalación o, si así se contempla en la legislación nacional, cualquier persona en la que se hayan delegado poderes económicos decisivos sobre el funcionamiento técnico de la instalación;».

6 El artículo 10 de la misma Directiva, titulado «Subasta de derechos de emisión», establece en su apartado 1, párrafos primero y segundo:

«A partir de 2019, los Estados miembros subastarán todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita con arreglo a los artículos 10 *bis* y 10 *quater* de la presente Directiva y no se hayan incorporado a la reserva de estabilidad del mercado establecida mediante la Decisión (UE) 2015/1814 del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 6 de octubre de 2015, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE (DO 2015, L 264, p. 1)] o se hayan cancelado de conformidad con el artículo 12, apartado 4, de la presente Directiva.

A partir de 2021, y sin perjuicio de una posible reducción con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 5 *bis*, el porcentaje de derechos de emisión que se subasten será del 57 %.»

7 El artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, titulado «Normas comunitarias de carácter transitorio para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión», dispone en sus apartados 1 y 6 lo siguiente:

«1. La Comisión [Europea] estará facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 23 a fin de completar la presente Directiva relativos a normas plenamente armonizadas a escala de la Unión para la asignación de los derechos de emisión a que se refieren los apartados 4, 5, 7 y 19 del presente artículo.

[...]

6. Los Estados miembros deberán adoptar medidas financieras de conformidad con los párrafos segundo y cuarto en favor de sectores o subsectores que están expuestos a un riesgo real de fuga de carbono debido a los costes indirectos significativos sufragados efectivamente con cargo a los costes de las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de la electricidad, siempre que esas medidas financieras estén en conformidad con las normas sobre ayudas estatales y, en concreto, no provoquen distorsiones indebidas de la competencia en el mercado interior. [...]

[...]»

### ***Derecho húngaro***

#### *Ley CL de 2017*

8 El artículo 195 de la az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Ley CL de 2017, de Procedimiento General Tributario) (*Magyar Közlöny* 2017/192) dispone:

«La autoridad tributaria resolverá, sin efectuar ninguna verificación, acerca de la declaración complementaria del sujeto pasivo en un plazo de quince días a partir de su presentación en caso de que tal declaración se presente por el único motivo de que la disposición que establece la obligación tributaria es contraria a la Ley Fundamental o a un acto obligatorio de la Unión Europea o, si se trata de un reglamento municipal, a cualquier otra norma jurídica, siempre que la resolución del

[Alkotmánybíróság (Tribunal Constitucional, Hungría), de la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría)] o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta cuestión aún no se haya publicado en el momento de la presentación de la declaración complementaria o en caso de que dicha declaración no sea conforme con el contenido de la resolución publicada.»

### *Decreto del Gobierno n.º 320/2023*

- 9 El a jelentős térítésmentes kibocsátásiegység-kiosztásban részesülő létesítmény üzemeltetőjét érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 320/2023. (VII. 17.) Kormányrendelet (Decreto del Gobierno n.º 320/2023, de 17 de julio, sobre determinadas normas de emergencia relativas a los titulares de instalaciones beneficiarias de una asignación gratuita significativa de derechos de emisión (*Magyar Közlöny* 2023/106.; en lo sucesivo, «Decreto del Gobierno n.º 320/2023»), fue aprobado en el contexto del estado de emergencia declarado por las autoridades húngaras debido a la guerra entre Ucrania y Rusia. Esta norma impone dos cargas fiscales a los titulares de instalaciones beneficiarias de una asignación gratuita significativa de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el marco del RCDE de la UE. En virtud de su artículo 4, este Decreto entró en vigor el tercer día siguiente al de su publicación, que tuvo lugar el 17 de julio de 2023.
- 10 A tenor del artículo 1, apartado 1, del Decreto del Gobierno n.º 320/2023, se considera titular con asignaciones gratuitas significativas todo titular cuya instalación incluya una subinstalación con una referencia de producto, tal como se define en el Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, por el que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2019, L 59, p. 8), o una subinstalación con emisiones de proceso en el sentido de dicho Reglamento Delegado, y cuya instalación o subinstalación
- haya registrado un promedio anual de emisiones verificadas de CO<sub>2</sub> durante los tres años anteriores al año de referencia superior a 25 000 toneladas, y
  - haya recibido, durante el año anterior al año de referencia, una asignación gratuita de derechos de emisión equivalente, como mínimo, al 50 % del promedio de sus emisiones totales verificadas de [CO<sub>2</sub>] de los tres años anteriores al año de referencia.
- 11 La primera carga fiscal establecida por dicho Decreto, única a la que se refieren las cuestiones prejudiciales, consiste en el impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>, que asciende a 36 euros por tonelada de emisiones anuales del titular. La base imponible de dicho impuesto debe declararse y pagarse antes del 31 de mayo del año siguiente al ejercicio fiscal de que se trate. Respecto del año 2023, el impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> se impuso sobre el total de las emisiones del año, es decir, también sobre las anteriores a la entrada en vigor de dicho Decreto.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 12 Nitrogénművek, empresa a la que resulta de aplicación el Decreto del Gobierno n.º 320/2023, fue declarada deudora de la primera de las cargas fiscales establecidas por dicho Decreto.
- 13 El 21 de diciembre de 2023, presentó ante la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Veszprém Vármegyei Adó- és Vámigazgatósága (Administración Nacional de Hacienda y Aduanas — Dirección de Impuestos y Aduanas, Provincia de Veszprém, Hungría) una declaración complementaria relativa al impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>, con fundamento en el artículo 195 de la Ley CL de 2017. En ella indicaba que solicitaba reducir su obligación tributaria en 2 561 256 000 forintos húngaros (HUF), por el período comprendido entre el 1 de abril de 2023 y el 30 de junio de 2023.
- 14 En particular, cuestionaba la conformidad del Decreto del Gobierno n.º 320/2023 con la Magyarország Alaptörvénye (Ley Fundamental de Hungría) y con la legislación de la Unión.
- 15 A raíz de que la Dirección de Hacienda y Aduanas del Departamento de Veszprém de la Administración Nacional de Hacienda y Aduanas y, posteriormente, la Dirección de Recursos de la

Administración Nacional de Hacienda y Aduanas rechazaran, en esencia, la declaración complementaria de Nitrogénművek, esta última interpuso un recurso ante el Veszprémi Törvényszék (Tribunal General de Veszprém, Hungría), que es el órgano jurisdiccional remitente.

- 16 Nitrogénművek alega ante ese órgano jurisdiccional que el impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>, que está directamente relacionado con los derechos gratuitos de emisión de CO<sub>2</sub> asignados con arreglo a la Directiva 2003/87, es incompatible con los objetivos de la Unión asociados al RCDE de la Unión. Sostiene, asimismo, que el Decreto del Gobierno n.º 320/2023 es discriminatorio, obstaculiza el ejercicio de libertades fundamentales garantizadas por los Tratados, menoscaba la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento y el derecho de propiedad y puede estar comprendido en el ámbito de la legislación en materia de ayudas de Estado.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la compatibilidad del impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> con la Directiva 2003/87. Considera que las respuestas a las cuestiones planteadas en el presente asunto no pueden deducirse claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, habida cuenta de que las sentencias del Tribunal de Justicia invocadas por Nitrogénművek tienen un objeto diferente del objeto del recurso del que conoce.
- 18 En estas circunstancias, el Veszprémi Törvényszék (Tribunal General de Veszprém) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben —o pueden— interpretarse los objetivos y las disposiciones de la [Directiva 2003/87] —en particular, aunque no exclusivamente, sus artículos 1, 10 y 11 y sus considerandos 5, 7 y 20 —, en el sentido de que se oponen a una medida nacional [(el Decreto del Gobierno n.º 320/2023)] que:
- somete *a posteriori* las emisiones producidas por la utilización de derechos de emisión a una carga fiscal (percepción de una carga);
  - somete *a posteriori* las emisiones producidas por la utilización de derechos de emisión gratuitos a una carga fiscal (percepción de una carga);
  - somete *a posteriori* las emisiones producidas por la utilización de derechos de emisión gratuitos a una carga fiscal (percepción de una carga) cuyo efecto es privar a los derechos de emisión gratuitos de su valor y de su efecto compensatorio;
  - somete *a posteriori* las emisiones producidas por la utilización de derechos de emisión gratuitos a una carga fiscal (percepción de una carga) cuyo efecto es disuadir a los titulares de reducir sus emisiones, de mejorar su eficiencia medioambiental o de invertir en tecnologías más respetuosas con el medio ambiente;
  - somete *a posteriori* las emisiones producidas por la utilización de derechos de emisión gratuitos a una carga fiscal (percepción de una carga) cuya imposición tiene una finalidad que no guarda ninguna relación con la protección del medio ambiente ni con el [RCDE de la Unión] y sus objetivos, siendo por el contrario el hacer frente a los efectos del conflicto armado y de la catástrofe humanitaria en la vecindad de Hungría la finalidad y único fundamento de la autorización para el establecimiento de esa imposición?
- 2) A la luz de la prohibición de discriminación que se deriva de los artículos 18 [TFUE], 49 [TFUE] y 56 [TFUE], del artículo 21 de la [Carta] y del artículo 14 [CEDH], ¿debe —o puede— interpretarse el concepto de “titular” que figura en el artículo 3, letra f), de la Directiva [2003/87] en el sentido de que se opone a una medida nacional [(el Decreto del Gobierno n.º 320/2023)] que discrimina de forma injustificada y arbitraria y sin fundamento en una razón imperiosa de interés general a una determinada categoría de tales titulares en relación con los titulares no comprendidos en su ámbito de aplicación?
- 3) ¿Deben —o pueden— interpretarse, los artículos 18 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE en el sentido de que se oponen a una medida nacional [(el Decreto del Gobierno n.º 320/2023)] que restringe el ejercicio de esas libertades y que:

- discrimina de forma injustificada y arbitraria y sin fundamento en una razón imperiosa de interés general a una determinada categoría de titulares, en el sentido del artículo 3, letra f), de la Directiva [2003/87], sometiendo a estos a una regulación diferente (más gravosa);
  - define un ámbito de aplicación personal de forma arbitraria y sin fundamento en una razón imperiosa de interés general, y que no es apto para alcanzar los objetivos de la habilitación en virtud del cual se estableció, y
  - se introduce de forma repentina e imprevisible, con solo tres días transcurridos entre su publicación y su entrada en vigor, al tiempo que impone *a posteriori* obligaciones con carácter retroactivo respecto de hechos ocurridos antes de su entrada en vigor?
- 4) ¿Debe —o puede— interpretarse la protección del derecho a la propiedad, que garantizan el artículo 17 de la Carta y el artículo 1 del Protocolo Adicional n.º 1 del CEDH, en el sentido de que se opone a una medida nacional [(el Decreto del Gobierno n.º 320/2023)] que tiene carácter confiscatorio y que priva completamente en un futuro inminente de sus ganancias a los titulares comprendidos en su ámbito de aplicación, lo que constituye una injerencia desproporcionada e intolerable?»

## Cuestiones prejudiciales

### *Primera cuestión prejudicial*

- 19 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido en el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado (sentencia de 29 de abril de 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, apartado 32).
- 20 A este respecto, la circunstancia de que un órgano jurisdiccional nacional, en el plano formal, haya formulado su petición de decisión prejudicial refiriéndose a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación que puedan permitirle resolver el asunto del que conoce, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al redactar sus cuestiones prejudiciales. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio (sentencia de 29 de abril de 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, apartado 33).
- 21 En el presente asunto, el litigio principal versa, en esencia, sobre la legalidad del Decreto del Gobierno n.º 320/2023, que impone un impuesto sobre los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. De conformidad con el artículo 3 de dicho Decreto, la base imponible de este impuesto es la cantidad expresada en toneladas de CO<sub>2</sub> de emisiones del titular sujeto pasivo, a la que se aplica un tipo fijado en el equivalente en forintos húngaros de 36 euros por tonelada de CO<sub>2</sub>. Como se desprende de la resolución de remisión, el artículo 1 de dicho Decreto somete a dicho impuesto a todo titular que se beneficie de asignaciones gratuitas significativas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el marco del RCDE de la Unión que disponga de una instalación o una subinstalación con una referencia de producto o de una subinstalación con emisiones de proceso, y cuya instalación o subinstalación, por una parte, haya registrado un promedio anual de emisiones verificadas de CO<sub>2</sub> durante los tres años anteriores al año de referencia superior a 25 000 toneladas y, por otra parte, haya recibido, durante el año anterior al año de referencia, una asignación gratuita de derechos de emisión equivalente, como mínimo, al 50 % del promedio de sus emisiones totales verificadas de CO<sub>2</sub> de los tres años anteriores al año de referencia.
- 22 Pues bien, aunque, en la versión inicial de la Directiva 2003/87, la disposición que trataba de la asignación gratuita de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> era efectivamente su artículo 10, la disposición pertinente a este respecto es el artículo 10 *bis* de dicha Directiva, a raíz de la aprobación de la Directiva

2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2009, L 140, p. 63). Así pues, procede interpretar el artículo 10 *bis* de dicha Directiva en el marco de la primera cuestión prejudicial.

- 23 Habida cuenta de lo anterior, es preciso considerar que, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1 y el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, a la luz de los considerandos 5, 7 y 20 de dicha Directiva, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que impone específicamente a un operador económico que se beneficia de asignaciones gratuitas significativas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el marco del RCDE de la Unión el pago de un impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> de su instalación con una referencia de producto o con emisiones de proceso, cuando esta normativa tenga por efecto neutralizar el efecto compensatorio de la asignación de tales derechos de emisión y sea contraria a los objetivos de preservar la competitividad y evitar la fuga de carbono.
- 24 Es preciso comenzar señalando que, como resulta del artículo 1 de la Directiva 2003/87, esta establece en la Unión un RCDE con el fin de fomentar la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente (sentencia de 12 de abril de 2018, PPC Power, C-302/17, EU:C:2018:245, apartado 18).
- 25 El Tribunal de Justicia se ha pronunciado repetidamente en el sentido de que el objetivo principal de la Directiva 2003/87 es reducir, de manera sustancial, las emisiones de gases de efecto invernadero. Este objetivo debe lograrse respetando una serie de objetivos secundarios y recurriendo a determinados instrumentos. El instrumento principal a tal efecto es el RCDE de la Unión. Los otros objetivos secundarios a los que debe responder ese régimen, como se expone en los considerandos 5 y 7 de la propia Directiva, son fundamentalmente preservar el desarrollo económico y el empleo y mantener la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia (sentencia de 17 de octubre de 2013, Iberdrola y otros, C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 y C-640/11, EU:C:2013:660, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 26 Como también se expone en el considerando 20 de la Directiva 2003/87, otro objetivo secundario perseguido por el RCDE de la Unión consiste en favorecer la reducción de esas emisiones mediante mejoras tecnológicas como el recurso a técnicas más eficientes desde el punto de vista energético que generan menos emisiones por unidad de rendimiento.
- 27 Para alcanzar su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en tales condiciones, la Directiva 2003/87 recurre al valor económico de los derechos para incitar a las empresas a reducir sus emisiones e instauro, a tal efecto, el RCDE de la Unión. Las empresas pueden utilizar así los derechos de emisión que se les han asignado o venderlos, en función de su valor en el mercado y de las ganancias que podrían obtener de este modo (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de octubre de 2013, Iberdrola y otros, C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11, y C-640/11, EU:C:2013:660, apartados 47, 49 y 55, y de 12 de abril de 2018, PPC Power, C-302/17, EU:C:2018:245, apartado 24).
- 28 En este contexto, está prevista una asignación gratuita de derechos de emisión para evitar una pérdida de competitividad en determinados sectores de producción de la Unión que puede producir el fenómeno de deslocalización de la producción conocido con el nombre de «fuga de carbono» (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de octubre de 2013, Iberdrola y otros, C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11, y C-640/11, EU:C:2013:660, apartado 39, y de 26 de febrero de 2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, apartado 28). Así pues, para alcanzar este objetivo relativo a la competitividad de los sectores de producción de la Unión, el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 establece un conjunto de normas transitorias de la Unión relativas a la asignación gratuita de derechos de emisión. El apartado 1, párrafo primero, de ese artículo dispone de este modo que la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 23 de esa Directiva a fin de completarla relativos a normas plenamente armonizadas a escala de la Unión para la asignación de los derechos de emisión a que se refieren los apartados 4, 5, 7 y 19 del artículo 10 *bis*. En el apartado 1, párrafos segundo a cuarto, y el apartado 2 de ese mismo precepto se precisa el método de cálculo y las

condiciones de la asignación gratuita de los derechos de emisión mediante la fijación de parámetros de referencia *ex ante*, producto por producto, que deben utilizarse para cada sector y subsector.

- 29 El artículo 10 *bis*, apartado 6, párrafos primero y cuarto, de la Directiva 2003/87 autoriza, fundamentalmente, a los Estados miembros a adoptar medidas financieras de conformidad en favor de sectores o subsectores que están expuestos a un riesgo real de fuga de carbono debido a los costes indirectos significativos sufragados efectivamente con cargo a los costes de las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de la electricidad, siempre que esas medidas financieras estén en conformidad con las normas sobre ayudas estatales y, en concreto, no provoquen distorsiones indebidas de la competencia en el mercado interior.
- 30 A este respecto, como señaló la Abogada General en el punto 54 de sus conclusiones, las normas sobre esta asignación están plenamente armonizadas a escala de la Unión. Ello se desprende, en particular, del considerando 23 de la Directiva 2009/29, según el cual «debe preverse la asignación gratuita de derechos de emisión con carácter transitorio a instalaciones por medio de normas armonizadas a nivel [de la Unión] para minimizar las distorsiones de la competencia en la [Unión]».
- 31 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando adoptó el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, el legislador de la Unión insistió en la necesidad de llevar a cabo una armonización completa al prever que «la Comisión adoptará medidas de desarrollo a escala [de la Unión], totalmente armonizadas, para la asignación de los derechos de emisión» e indicó a la Comisión los criterios que debían seguirse para la armonización, la cual debía llevarse a cabo, esencialmente, sobre la base de parámetros de referencia para cada sector o subsector en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisión, C-540/14 P, EU:C:2016:469, apartado 52).
- 32 Además, el Tribunal de Justicia consideró que, al establecer tal método para la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, completamente armonizado sobre una base sectorial, el legislador de la Unión concretó la exigencia esencial de minimizar las distorsiones de la competencia en el mercado interior (sentencia de 22 de junio de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisión, C-540/14 P, EU:C:2016:469, apartado 53).
- 33 De lo anterior se desprende que, si bien ninguna de estas disposiciones restringe expresamente el derecho de los Estados miembros a adoptar medidas de carácter fiscal que puedan incidir en las repercusiones económicas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, no es menos cierto que la adopción de tales medidas no puede menoscabar los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87, recordados en los apartados 27 y 29 de la presente sentencia. En efecto, el buen funcionamiento del RCDE de la Unión exige que una medida nacional de carácter fiscal no se traduzca en una disminución del incentivo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta el punto de suprimirlo por completo.
- 34 En el caso de autos, como se desprende de la resolución de remisión, el impuesto húngaro sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> se caracteriza por el hecho de que, por una parte, sujeta, en esencia, a un impuesto sobre los derechos de emisión de gases de efecto invernadero a los titulares de instalaciones que se benefician de una asignación gratuita significativa de derechos de emisión y que comprenden una subinstalación con una referencia de producto o una subinstalación con emisiones de proceso, en caso de que la instalación registre un promedio anual de emisiones verificadas de CO<sub>2</sub> superior a 25 000 toneladas y haya recibido una asignación gratuita de derechos de emisión equivalente, como mínimo, al 50 % del promedio de sus emisiones totales verificadas, y, por otra parte, grava con una cantidad equivalente a 36 euros por tonelada de CO<sub>2</sub> las emisiones de CO<sub>2</sub> de dichos titulares.
- 35 Pues bien, dado que tal impuesto se aplica específicamente a determinados operadores económicos que se han beneficiado de asignaciones gratuitas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, produce el efecto de privar a dichos operadores del incentivo para invertir en medidas de reducción de sus emisiones en una cuantía equivalente al importe del impuesto devengado. De este modo, tal impuesto puede eliminar una parte sustancial del valor económico de esos derechos de emisión, lo que se traduce en anular los mecanismos de incentivos en los que se basa el RCDE de la Unión y, en consecuencia, en suprimir los incentivos para fomentar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. A este respecto, el hecho de que el importe del impuesto devengado dependa de manera

lineal de las emisiones reales no puede entenderse en el sentido de que ejerce algún tipo de efecto incentivador sobre los titulares.

36 Esta interpretación no queda desvirtuada por la alegación del Gobierno húngaro basada en el mecanismo previsto en el artículo 3, apartado 6, del Decreto del Gobierno n.º 320/2023, que, a su juicio, incita a los titulares a reducir sus emisiones permitiendo a un sujeto pasivo reducir la base imponible del impuesto en un 50 % cuando las emisiones de CO<sub>2</sub> de dicho sujeto pasivo hayan disminuido respecto de las emisiones registradas del segundo año anterior al año de referencia en una medida al menos igual al factor de reducción lineal utilizado y exigido por el RCDE de la Unión. En efecto, esta reducción de la base imponible también tiene por efecto privar a los derechos de emisión de gases de efecto invernadero de una parte sustancial de su valor económico, de modo que los operadores económicos pierden todo incentivo para invertir en medidas de reducción de sus emisiones, lo cual les permitiría obtener un beneficio de la venta de sus derechos de emisión no utilizados.

37 Así pues, parece que el impuesto húngaro sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> tiene por efecto neutralizar el principio de asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, establecido en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, y menoscabar los objetivos perseguidos por esta Directiva, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

38 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada que el artículo 1 y el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, a la luz de los considerandos 5, 7 y 20 de dicha Directiva, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que impone específicamente a un operador económico que se beneficia de asignaciones gratuitas significativas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el marco del RCDE de la Unión el pago de un impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> de su instalación con una referencia de producto o con emisiones de proceso, cuando esta normativa tenga por efecto neutralizar el efecto compensatorio de la asignación de tales derechos de emisión y sea contraria a los objetivos de preservar la competitividad y evitar la fuga de carbono.

#### *Cuestiones prejudiciales segunda a cuarta*

39 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no es necesario responder a las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta.

#### **Costas**

40 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 Segunda) declara:

**El artículo 1 y el artículo 10 *bis* 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, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, a la luz de los considerandos 5, 7 y 20 de dicha Directiva 2003/87, en su versión modificada,**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**se oponen a una normativa nacional que impone específicamente a un operador económico que se beneficia de asignaciones gratuitas significativas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el marco del RCDE de la Unión el pago de un impuesto sobre los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> de su instalación con una referencia de producto o con emisiones de proceso, cuando esta normativa tenga por efecto neutralizar el efecto compensatorio de la asignación de**

**tales derechos de emisión y sea contraria a los objetivos de preservar la competitividad y evitar la fuga de carbono.**

Firmas

---

\* Lenguas de procedimiento: francés y húngaro.