SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera ampliada)

de 7 de noviembre de 2007 *

En el asunto T-374/04,

República Federal de Alemania, representada inicialmente por el Sr. C.-D. Quassowski y las Sras. A. Tiemann y C. Schulze-Bahr, y posteriormente por la Sra. Schulze-Bahr y el Sr. M. Lumma, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. D. Sellner y U. Karpenstein, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. U. Wölker, en calidad de agente,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión de la Comisión C(2004) 2515/2 final, de 7 de julio de 2004, relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificado por la República Federal de Alemania con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo

* Lengua de procedimiento: alemán.

y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32), en la medida en que la Comisión desestima determinadas medidas de adaptación *a posteriori* de las asignaciones por ser incompatibles con los criterios nº 5 y nº 10 del anexo III de dicha Directiva,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Tercera ampliada),

integrado por el Sr. M. Jaeger, Presidente, y la Sra. V. Tiili, el Sr. J. Azizi, la Sra. E. Cremona y el Sr. O. Czúcz, Jueces;

Secretario: Sra. K. Andová, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de junio de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión

de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32), que entró en vigor el 25 de octubre de 2003, establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad (en lo sucesivo, «régimen para el comercio de derechos de emisión») a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases, en particular del dióxido de carbono (en lo sucesivo, «CO^2 ») de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente (artículo 1 de la Directiva 2003/87). La Directiva se basa en las obligaciones que incumben a la Comunidad con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al Protocolo de Kioto. Este último fue aprobado mediante la Decisión 2002/358/CE, 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 L 130, p. 1). Dicho Protocolo entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

2 La Comunidad y sus Estados miembros se comprometen a reducir sus emisiones antropogénicas globales de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A del Protocolo de Kioto en un 8 % respecto a los niveles de 1990, en el período comprendido entre 2008 y 2012 (cuarto considerando de la Directiva 2003/87).

3 A estos efectos, la Directiva 2003/87 establece, en esencia, que las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por las instalaciones enumeradas en su anexo I estarán sujetas a autorización previa y los derechos de emisión establecidos serán objeto de asignación de acuerdo con los planes nacionales de asignación (en lo sucesivo, «PNA»). Si un titular consigue reducir sus emisiones, podrá vender su excedente de derechos de emisión a otros titulares. Inversamente, el titular de una instalación cuyas emisiones son excesivas podrá comprar los derechos de emisión necesarios a un titular que disponga de excedentes.

4 La Directiva 2003/87 establece una primera fase que va de 2005 a 2007 (en lo sucesivo, «primer período de asignación») anterior al primer período de compromisos

previsto por el Protocolo de Kioto, seguida de una segunda fase que va de 2008 a 2012 (en lo sucesivo, «segundo período de asignación»), que se corresponde con el primer período de compromisos (artículo 11 de la Directiva 2003/87).

5 A fines de respetar los compromisos adquiridos en virtud de la Decisión 2002/358 y del Protocolo de Kioto, el criterio nº 1 del anexo III de la Directiva 2003/87 precisa:

«La cantidad total de derechos de emisión por asignar durante el período pertinente será compatible con la obligación del Estado miembro de limitar sus emisiones de conformidad con la Decisión 2002/358 […] y el Protocolo de Kioto […]. La cantidad total de derechos de emisión por asignar no será superior a la cantidad que probablemente resulte necesaria para aplicar estrictamente los criterios del presente anexo. Antes de 2008, la cantidad será compatible con el propósito de alcanzar o superar el objetivo correspondiente a cada Estado miembro de conformidad con la Decisión 2002/358 […] y el Protocolo de Kioto.»

6 Más concretamente, el régimen para el comercio de derechos se basa, por una parte, en la imposición de una autorización previa de emisión de gases de efecto invernadero (artículos 4 a 8 de la Directiva 2003/87) y, por otra parte, en los derechos de emisión, que autorizan al titular de la instalación a emitir una determinada cantidad de dichos gases, con la obligación de entregar, con carácter anual, una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de su instalación (artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87).

7 Los artículos 9 a 11 de la Directiva 2003/87 establecen los requisitos y los procedimientos mediante los cuales las autoridades nacionales conceden derechos de emisión a los titulares de las instalaciones sobre la base de los PNA.

8 De este modo, el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87 precisa:

«Para cada período contemplado en los apartados 1 y 2 del artículo 11, cada Estado miembro elaborará un [PNA] que determinará la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación. El [PNA] se basará en criterios objetivos y transparentes, incluidos los enumerados en el anexo III, teniendo debidamente en cuenta las observaciones del público. Sin perjuicio del Tratado, y a más tardar el 31 de diciembre de 2003, la Comisión desarrollará orientaciones para la aplicación de los criterios enumerados en el anexo III.

Para el período contemplado en el apartado 1 del artículo 11, dicho [PNA] se publicará y se notificará a la Comisión y a los demás Estados miembros el 31 de marzo de 2004 a más tardar […]»

9 La Comisión dictó las orientaciones anteriormente mencionadas en el marco de la Comunicación COM(2003) 830 final, sobre las orientaciones para los Estados miembros sobre la aplicación de los criterios del anexo III de la Directiva 2003/87 y circunstancias en las que queda demostrada la situación de fuerza mayor (en lo sucesivo, «orientaciones de la Comisión»).

10 El artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 dispone:

«En un plazo de tres meses a partir de la notificación del [PNA] de un Estado miembro de conformidad con el apartado 1, la Comisión podrá rechazar dicho [PNA], o cualquiera de sus elementos, por razón de su incompatibilidad con el artículo 10 o con

los criterios que figuran en el anexo III. El Estado miembro sólo tomará una decisión en virtud de los apartados 1 o 2 del artículo 11 si la Comisión acepta las enmiendas propuestas. La Comisión deberá motivar sistemáticamente su decisión de rechazar un plan o cualquiera de sus elementos.»

11 Con arreglo al artículo 10 de la Directiva 2003/87, los Estados miembros han de asignar gratuitamente al menos el 95 % de los derechos de emisión durante el primer período de asignación, y al menos el 90 % durante el segundo.

12 El artículo 11 de la Directiva 2003/87, relativo a la asignación y a la expedición de derechos de emisión, dispone:

«1. Para el período de tres años que comenzará el 1 de enero de 2005, cada Estado miembro decidirá la cantidad total de derechos de emisión que asignará para ese período y su asignación al titular de cada instalación. Esta decisión se tomará al menos tres meses antes del principio del período y se basará en el [PNA] elaborado en virtud del artículo 9 y de conformidad con el artículo 10, teniendo debidamente en cuenta las observaciones del público.

[…]

3. Las decisiones tomadas en virtud de los apartados 1 o 2 deberán ser conformes a los requisitos del Tratado, en particular a sus artículos 87 y 88. Al decidir la asignación, los Estados miembros tendrán en cuenta la necesidad de dar acceso a los derechos de emisión a los nuevos entrantes.

4. La autoridad competente expedirá una parte de la cantidad total de derechos de emisión cada año del período contemplado en [el apartado] 1 […], a más tardar el 28 de febrero de dicho año.»

13 El anexo III de la Directiva 2003/87 enuncia 11 criterios aplicables a los PNA.

14 Con arreglo al criterio nº 1 del anexo III:

«La cantidad total de derechos de emisión por asignar durante el período pertinente será compatible con la obligación del Estado miembro de limitar sus emisiones de conformidad con la Decisión 2002/358 […] y el Protocolo de Kioto, teniendo en cuenta, por un lado, el porcentaje de las emisiones globales que representan dichos derechos en comparación con las emisiones de fuentes no contempladas en la presente Directiva y, por otro, las medidas nacionales en materia de energía; será coherente asimismo con el programa nacional relativo al cambio climático. La cantidad total de derechos de emisión por asignar no será superior a la cantidad que probablemente resulte necesaria para aplicar estrictamente los criterios del presente anexo. Antes de 2008, la cantidad será compatible con el propósito de alcanzar o superar el objetivo correspondiente a cada Estado miembro de conformidad con la Decisión 2002/358 […] y el Protocolo de Kioto.»

15 Con arreglo al criterio nº 5 del anexo III:

«De conformidad con los requisitos del Tratado, en particular sus artículos 87 y 88, el [PNA] no distinguirá entre empresas o sectores de modo que se favorezca indebidamente a determinadas empresas o actividades.»

16 Con arreglo al criterio nº 9 del anexo III:

«El [PNA] incluirá disposiciones sobre la formulación de observaciones por parte del público, así como información sobre las medidas gracias a las cuales se tendrán debidamente en cuenta dichas observaciones antes de tomar una decisión sobre la asignación de derechos de emisión.»

17 A este respecto, los puntos 93 a 96 de las orientaciones de la Comisión precisan, en particular, lo siguiente:

«93. Este criterio es obligatorio.

94. […] Se recomienda que el público pueda acceder al [PNA] de tal manera que pueda realmente presentar observaciones en una fase temprana. […]

95. Conviene que los Estados miembros prevean un plazo razonable para el envío de observaciones, y adapten ese plazo al procedimiento nacional de toma de decisiones de manera que puedan tenerse debidamente en cuenta las observaciones antes de adoptar una decisión sobre el [PNA]. Por "debidamente en cuenta" ha de entenderse que las observaciones deben tenerse en cuenta, si procede, en relación con los criterios del anexo III o con cualquier otro criterio objetivo y transparente previsto por el Estado miembro considerado en su [PNA]. Se recomienda a los Estados miembros que informen a la Comisión de cualquier modificación que tengan la intención de introducir como consecuencia de la participación del público, posterior a la publicación y notificación del [PNA], antes de adoptar una decisión definitiva con arreglo al artículo 11 [de la Directiva 2003/87]. Debe informarse al público, de una forma general, de la decisión adoptada y de las principales consideraciones sobre las que se ha basado tal decisión.

96. Hay que señalar que la posibilidad que se ofrece a los ciudadanos de formular observaciones sobre el [PNA] a la que se refiere este criterio constituye una segunda ronda de consultas públicas. En virtud del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva [2003/87], las observaciones formuladas en la primera ronda de consultas sobre el proyecto de [PNA] deberían, en los casos pertinentes, haberse incorporado ya al [PNA] antes de su notificación a la Comisión y los demás Estados miembros. La primera ronda de consultas es fundamental para que la participación general de los ciudadanos sea eficaz. Las normas descritas con arreglo a este criterio deberían aplicarse también a esa primera ronda de consultas.

Se recomienda que los Estados miembros informen a la Comisión de toda modificación que pretendan introducir en el [PNA] con posterioridad a su publicación y notificación, antes de adoptar una decisión definitiva al respecto con arreglo al artículo 11 [de la Directiva 2003/87].»

18 El criterio nº 10 del anexo III precisa que «el [PNA] contendrá una lista de las instalaciones cubiertas por la presente Directiva con mención de las cifras de derechos de emisión que se prevé asignar a cada una».

19 Por lo que respecta a dicho criterio nº 10, los puntos 97 a 100 de las orientaciones de la Comisión son del siguiente tenor:

«97. Este criterio se refiere a que los [PNA] deben ser transparentes, lo que implica que deben indicarse y, por tanto, ponerse en conocimiento del público las cifras de derechos de emisión por instalación cuando se presenta el [PNA] a la Comisión y los demás Estados miembros.

[…]

98. Se considerará cumplido este criterio si el Estado miembro que corresponda ha respetado la obligación de incluir una lista con todas las instalaciones sujetas a la Directiva [2003/87] […]

[…]

100. Los Estados miembros deben indicar la cantidad total de derechos que van a asignar a cada instalación, así como los derechos expedidos cada año a cada instalación de conformidad con el apartado 4 del artículo 11 [de la Directiva 2003/87]».

20 Con arreglo a los puntos 60 a 74 de las orientaciones de la Comisión, el Estado miembro puede constituir una reserva de derechos de emisión (en lo sucesivo, «reserva»), a la que puede permitir el acceso gratuito, en particular a los nuevos entrantes, de acuerdo con normas y procedimientos objetivos y transparentes. En el PNA ha de indicarse la magnitud de dicha reserva en relación con la cantidad total de derechos de emisión.

21 El artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2003/87, establece que los derechos de emisión pueden transferirse entre personas físicas o jurídicas en la Comunidad o a personas físicas o jurídicas en terceros países. En virtud del artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2003/87, el titular de cada instalación ha de entregar a la autoridad competente, antes del 1 de mayo de cada año, una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de esa instalación durante el año natural anterior para que dichos derechos de emisión se cancelen.

22 Con arreglo al artículo 29, apartado 1, de la directiva 2003/87:

«[…] los Estados miembros podrán solicitar a la Comisión que se asignen derechos de emisión adicionales a determinadas instalaciones en caso de fuerza mayor. La Comisión determinará si está demostrada la fuerza mayor, en cuyo caso autorizará la expedición de derechos adicionales e intransferibles por parte del Estado miembro a los titulares de dichas instalaciones.»

23 El artículo 38, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 2216/2004 de la Comisión de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87 […] y la Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 386, p. 1), establece bajo la rúbrica «Cuadro relativo al [PNA] para el [primer] período [de asignación]»:

«Los Estados miembros deberán notificar a la Comisión cualquier corrección que afecte a su [PNA], acompañada de la corrección correspondiente del cuadro relativo a dicho [PNA]. Cuando la corrección del cuadro relativo al [PNA] esté basada en un [PNA] que se haya notificado a la Comisión y no haya sido rechazado en virtud del apartado 3 del artículo 9 de la Directiva 2003/87 […] o en relación con el cual la Comisión haya aceptado enmiendas y dicha corrección se ajuste a las metodologías especificadas en dicho [PNA] o sea resultado de una mejora de los datos, la Comisión ordenará al Administrador Central que la incluya en el cuadro relativo al [PNA] […] En todos los demás casos, el Estado miembro deberá notificar a la Comisión la corrección del cuadro relativo a su [PNA] y si dicha corrección no es rechazada de conformidad con el procedimiento contemplado en el apartado 3 del artículo 9 de la Directiva 2003/87 […], la Comisión ordenará al Administrador Central que la incluya en el cuadro relativo al [PNA] […]»

Hechos, procedimiento y pretensiones de las partes

24 El 31 de marzo de 2004, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión su PNA (en lo sucesivo, «PNA alemán») para el primer período de asignación, conforme al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

25 El PNA alemán consta de un «plan macro» y de un «plan micro». El plan macro contiene el reparto de las previsiones nacionales de emisiones y fija el total de derechos de emisión que pueden asignarse de conformidad con los compromisos internacionales de reducción de emisiones suscritos por la República Federal de Alemania. El plan micro regula la asignación de derechos de emisión a los titulares de las distintas instalaciones y prevé la constitución de una reserva de derechos de emisión destinada a los nuevos operadores.

26 Para establecer la cantidad de derechos de emisión a asignar a las distintas instalaciones, el PNA prevé, en la parte correspondiente al plan micro, tres períodos, es decir, tres métodos diferentes según la fecha en la que se inicia la explotación de la instalación.

27 Respecto de las instalaciones cuya explotación comenzó antes del 31 de diciembre de 2002, la cantidad de derechos de emisión que se les puede asignar gratuitamente se calcula a partir de la media anual de sus emisiones de CO^2 en el pasado, según el método de cálculo denominado «grandfathering». La cantidad de derechos de emisión que se les puede asignar es el resultado de multiplicar datos de sus emisiones históricas por un «factor de cumplimiento» (Erfüllungsfaktor), fijado en función del objetivo de reducción perseguido. Por regla general, este factor de cumplimiento es inferior a 1, con el fin de permitir una reducción con respecto al nivel de emisión precedente y, en último término, restringir la cantidad total de derechos de emisión a asignar.

28 Respecto de las instalaciones cuya explotación comenzó entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2004, la cantidad de derechos de emisión que se les puede asignar gratuitamente se calcula a partir de los datos relativos a las medias de emisiones de CO^2 anuales notificadas por los titulares. El titular debe acompañar su solicitud de asignación de derechos de emisión de un informe pericial sobre las características determinantes de la instalación. La solicitud y el informe pericial deben incluir datos acerca de la capacidad de la instalación, el uso previo de las materias primas y el porcentaje de uso de la capacidad de la instalación. A estas instalaciones se les aplica un factor de cumplimiento de 1 durante un período de doce años.

29 Respecto de las instalaciones cuya explotación comenzó después del 1 de enero de 2005, es decir, los «nuevos entrantes», la cantidad de derechos de emisión que se les puede asignar gratuitamente se determina, a falta de datos históricos disponibles, según el método de cálculo denominado «benchmarking», es decir, a partir del producto matemático del volumen medio de producción anual provisional para los años 2005 a 2007, de las previsiones de emisiones de la instalación por unidad de producción y del número de años naturales durante los que se prevé explotar la instalación en el transcurso del período de asignación. Las previsiones de emisiones por unidad de producción se evalúan teniendo en cuenta como criterio (benchmark) el estado de la «mejor técnica disponible». Para estas nuevas instalaciones, el factor de cumplimiento no cambia y continúa fijado en 1 durante los catorce primeros años de explotación.

30 Con arreglo al artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2003/87, el PNA alemán establece que los derechos de emisión asignados para el primer período de asignación se expedirán por tramos anuales e iguales a más tardar el 28 de febrero de cada año.

31 El PNA alemán, en su versión notificada a la Comisión, prevé adaptaciones *a posteriori* de la cantidad de derechos de emisión asignada en los siguientes supuestos:

— Reducción sustancial del uso de la capacidad de producción de la instalación y cierre de la misma (regla denominada «cierre *de facto*»): si finaliza la explotación

de una instalación, el titular está obligado a devolver los derechos de emisión que le fueron asignados en la medida en que se han convertido en excedentarios. Se entiende que la explotación de una instalación ha finalizado cuando sus emisiones durante el año en cuestión son inferiores al 10 % de la media anual de emisiones registradas durante el período de referencia. Si dichas emisiones son inferiores al 60 % de la media anual de las emisiones registradas durante el período de referencia, se realiza una adaptación *a posterori* y proporcional a la disminución del uso de la capacidad de producción, a saber, del nivel de actividad, del tramo de derechos de emisión asignados para el año en cuestión. Para los años siguientes, el tramo de derechos de emisión asignados se corresponderá con la decisión de asignación inicial, a salvo de una nueva aplicación ulterior de la regla de adaptación *a posteriori.*

— Transferencia de derechos, en el supuesto de cierre y sustitución de la instalación (regla denominada «de transferencia»): los derechos de emisión asignados a una instalación cerrada no se revocan si así se solicita y el titular inicia la explotación de una nueva instalación dentro de un plazo de tres meses desde el cierre de la antigua instalación. En este caso, la asignación de derechos se efectuará, en primer lugar, durante cuatro años, sobre la base de las emisiones históricas de la instalación cerrada, y después se calculará, para un período de catorce años, sobre la base de un factor de cumplimiento 1; esta regla tiene por objeto incentivar al titular a cerrar sus instalaciones arcaicas e ineficientes. No obstante, si la capacidad de producción de la nueva instalación es menor que la de la instalación cerrada, se considera que la diferencia entre estas capacidades corresponde a un cierre de instalación, y el tramo de derechos de emisión correspondiente a dicha diferencia no le será atribuido en la siguiente asignación de derechos de emisión. Por el contrario, en el supuesto de que se incremente la capacidad de producción de la nueva instalación, se aplica la regla que favorece a los nuevos entrantes y se le asignan derechos de emisión adicionales para cubrir el exceso de capacidad (véase el cuarto guión *infra).*

— Instalaciones existentes cuya explotación comenzó en 2003 o en 2004: la cantidad de derechos de emisión asignada a estas instalaciones se ajustará en función de que el volumen de producción efectivo durante la explotación de la instalación en cuestión sea inferior o superior a los volúmenes de producción declarados a

efectos del cálculo de la cantidad de derechos de emisión inicialmente asignada. Según los casos, la cantidad de derechos de emisión se incrementará o reducirá proporcionalmente en el momento de la expedición del tramo de derechos de emisión para el año siguiente. En el supuesto de incremento del volumen de producción, los derechos de emisión adicionales se deducirán de la reserva.

— Nuevos entrantes cuya explotación comienza después del 1 de enero de 2005 o incremento de la capacidad de producción de instalaciones existentes: la cantidad de derechos de emisión asignada a dichas instalaciones se ajustará en función de que el nivel de actividad efectivo durante la explotación de la instalación en cuestión sea inferior o superior al nivel de actividad declarado a efectos del cálculo de la cantidad de derechos de emisión inicialmente asignada. Según los casos, la cantidad de derechos de emisión se incrementará o reducirá proporcionalmente al expedir el tramo de derechos de emisión para el año siguiente.

— Instalaciones de cogeneración que combinan la producción simultánea de electricidad y calor (Kraft-Wärme-Kopplung): se asignan derechos de emisión especialmente a dichas instalaciones (Sonderzuteilung) y ello durante el primer año de asignación, dependiendo del volumen efectivo de producción de electricidad. No obstante, la cantidad puede corregirse con posterioridad en función del volumen de producción de electricidad establecido el año siguiente.

32 Además, el PNA alemán establece que los derechos de emisión no emitidos o retirados se transferirán a la reserva. Finalmente, los derechos de emisión existentes en la reserva están disponibles para los nuevos entrantes. En la vista, la demandante precisó que sólo los titulares de instalaciones establecidas en territorio alemán tenían acceso a la reserva (acta de la vista, p. 2).

33 Mediante escrito de 8 de junio de 2004, las autoridades alemanas competentes dieron respuesta a determinadas cuestiones planteadas por la Comisión.

34 En respuesta a dichas cuestiones, las autoridades alemanas precisaron, en particular, que, a diferencia de las indicaciones contenidas en el PNA alemán en la versión que se notificó a la Comisión, la Zuteilungsgesetz 2007 (Ley alemana, de 26 de agosto de 2004, relativa a la asignación de derechos de emisión durante el primer período de asignación, BGBl. 2004 I, p. 2211, en lo sucesivo «Ley de asignación») establece que las adaptaciones *a posteriori* no pueden entrañar en ningún caso un incremento del contingente de derechos de emisión asignados a las instalaciones en cuestión. Además, las autoridades alemanas resaltaron que, en el caso de las instalaciones de cogeneración, la posibilidad de una adaptación *a posteriori* a la baja permite evitar la creación de una «incitación contraproducente» —es decir, ecológicamente no deseada— entre los titulares de instalaciones de este tipo, que, de otro modo, estarían incentivados a reducir el nivel de su producción de electricidad; por lo tanto, esta posibilidad permite justificar la asignación especial de derechos de emisión (Sonderzuteilung). En efecto, a juicio de Alemania, si esta reducción de producción entrañara una reducción de las emisiones en forma de disminución de la demanda de derechos de emisión en el marco del régimen de comercio de derechos, dicha reducción conduciría, de manera general, a la existencia de un excedente de emisiones al margen de dicho régimen.

35 De acuerdo con las explicaciones proporcionadas por las autoridades alemanas (véase el apartado 34 *supra),* la Ley de asignación sólo prevé adaptaciones *a posteriori* a la baja. Estos ajustes se rigen por las disposiciones de la Ley de asignación, a saber, por el artículo 7, apartado 9 (asignación a las instalaciones existentes a partir de datos históricos), por el artículo 8, apartado 4 (asignación a las instalaciones existentes a partir de emisiones notificadas), el artículo 9, apartados 1 y 4 (cierre de instalaciones), el artículo 10, apartados 2 y 4 (asignación a nuevas instalaciones en calidad de instalaciones de reemplazo), el artículo 11, apartado 5, leído en combinación con el artículo 8, apartado 4 (asignación a los nuevos entrantes) y el artículo 14, apartado 5 (asignación especial a las instalaciones de cogeneración). Finalmente, el artículo 6, apartado 2, de la Ley de asignación establece, con arreglo a las disposiciones antes citadas, que los derechos de emisión retirados se transfieran a la reserva.

36 Mediante la Decisión de la Comisión C(2004) 2515/2 final, de 7 de julio de 2004, relativa al PNA en la versión notificada por la demandante (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), adoptada con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, la Comisión rechazó el PNA alemán en la medida en que establecía determinadas medidas de adaptación *a posteriori* de la asignación de derechos de emisión, declarándolas incompatibles con los criterios nº 5 y nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 (artículo 1 de la Decisión impugnada) y solicitó a la demandante que las suprimiera (artículo 2 de la Decisión impugnada). No obstante, la Comisión concedió a la demandante la posibilidad de asignar derechos de emisión antes de que se adoptaran las modificaciones solicitadas en el artículo 2 de dicha Decisión (artículo 3, párrafo cuarto, de la Decisión impugnada). Las adaptaciones *a posteriori* controvertidas eran las previstas para:

— los nuevos entrantes [artículo 1, letra a), de la Decisión impugnada];

— las nuevas instalaciones explotadas después de una transferencia de derechos de emisión inicialmente asignados a una instalación cerrada [artículo 1, letra b), de la Decisión impugnada];

— instalaciones que hacen un uso de la capacidad de producción menor de lo inicialmente esperado [artículo 1, letra c), primer supuesto, de la Decisión impugnada];

— las instalaciones cuyas emisiones anuales representen menos del 40 % de las emisiones durante el período de referencia [artículo 1, letra c), primer supuesto, de la Decisión impugnada];

— las instalaciones de cogeneración que produzcan una cantidad de energía menor de la registrada durante el período de referencia [artículo 1, letra c), primer supuesto, de la Decisión impugnada].

37 La Comisión afirma, en el cuarto considerando de la Decisión impugnada, que las adaptaciones *a posteriori* aplicables a los nuevos entrantes son contrarias al criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87, dado que éstos tienen una ventaja injustificada frente a los titulares ya cubiertos por el PNA alemán, para quienes no se admiten tales ajustes durante el primer período de asignación.

38 En el quinto considerando de la Decisión impugnada, la Comisión constata que los ajustes de la cantidad de derechos de emisión asignada a una nueva instalación explotada tras el cierre de una antigua instalación son incompatibles con el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, en virtud del cual la cantidad de derechos a asignar a las diversas instalaciones mencionadas en el PNA durante el período de comercio previsto en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 debe determinarse *a priori.*

39 En el sexto considerando de la Decisión impugnada, la Comisión señala que son igualmente contrarios al criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 las adaptaciones establecidas para: a) las instalaciones que hacen un uso de la capacidad de producción menor de lo inicialmente esperado; b) las instalaciones cuyas emisiones anuales representen menos del 40 % de las emisiones durante el período de referencia; c) las instalaciones de cogeneración que produzcan una cantidad de energía menor de la registrada durante el período de referencia.

40 Durante la vista, la Comisión precisó que el artículo 1, letra c), segundo supuesto, y el sexto considerando [véase el apartado 39, letra b), *supra]* de la Decisión impugnada, hacían referencia, en realidad, a las instalaciones cuyas emisiones anuales representen menos del 60 % de las emisiones durante el período de referencia, y que la mención del 40 % en dicha Decisión se debía a un error (acta de la vista, p. 2).

41 En el punto 3.2 de su Comunicación COM(2004) 500 final al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las Decisiones de la Comisión de 7 de julio de 2004 en relación con los planes nacionales de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificados por [el Reino de] Dinamarca, [la República Federal de] Alemania, Irlanda, [el Reino de] los Países Bajos, [la República de] Austria, [la República de] Eslovenia, [el Reino de] Suecia y el Reino Unido de acuerdo con la Directiva 2003/87, de 7 de julio de 2004, (en lo sucesivo, «Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004»), la Comisión se pronunció sobre las adaptaciones *a posteriori* del siguiente modo:

«La Directiva [2003/87] dispone en el criterio [nº] 10 de su anexo III y en su artículo 11 que los Estados miembros tienen que tomar una decisión previa (antes del inicio del período de comercio) sobre la cantidad absoluta de derechos asignada en total y al titular de cada instalación. Esta decisión no puede modificarse y no es posible reasignar derechos mediante adición a la cantidad determinada (o sustracción de la misma) para cada titular según una decisión gubernamental o una norma predeterminada. La Directiva [2003/87] permite expresamente las adaptaciones *a posteriori* en caso de fuerza mayor, siguiendo el procedimiento establecido en su artículo 29. Además:

— estas Decisiones permiten que se efectúen correcciones de las asignaciones previstas respecto a la calidad de los datos en cualquier momento antes de que se adopte la decisión sobre las asignaciones contemplada en el apartado 1 del artículo 11;

— la Directiva [2003/87] no excluye, en caso de que una instalación se cierre durante el período, que los Estados miembros determinen que ha dejado de haber un titular al que se vayan a asignar derechos; y

— en caso de que se asignen derechos a nuevos entrantes a partir de una reserva, la asignación exacta a cada nuevo entrante se decidirá después de que se haya tomado la decisión sobre las asignaciones contemplada en el apartado 1 del artículo 11.

El criterio [nº] 10 establece que se indique en el [PNA], antes del inicio del período de [asignación], la cantidad de derechos de emisión que se prevé asignar a las instalaciones existentes. La Comisión ha evaluado la admisibilidad de las adaptaciones *a posteriori,* independientemente de si una adaptación prevista, o su magnitud, puede atribuirse al comportamiento del titular (o ser independiente de éste) al que se refiere el cambio propuesto de asignación durante el período.

Según el criterio [nº] 5 del anexo III, el mismo principio es aplicable a los nuevos entrantes. Una vez que un Estado miembro ha decidido, durante el período de comercio, la cantidad absoluta de derechos que conceder a un nuevo entrante a partir de una reserva para nuevos entrantes, no podrá modificar esta decisión. En caso contrario, algunas empresas podrían ser indebidamente favorecidas o discriminadas por la aplicación de un principio inaceptable para las instalaciones existentes.

Las adaptaciones *a posteriori* provocarían incertidumbre entre los titulares, y serían perjudiciales para las decisiones de inversión y el mercado de este comercio. Las adaptaciones *a posteriori* sustituyen soluciones más eficaces que se encuentran en el mercado por procedimientos administrativos de aplicación engorrosa. También las adaptaciones *a posteriori* hacia abajo, de las que podría decirse que tienen un efecto beneficioso para el medio ambiente, son perjudiciales para la certidumbre que necesitan las empresas a fin de hacer inversiones que conduzcan a reducciones de las emisiones.

La Comisión opina que las adaptaciones *a posteriori* contempladas en los [PNA] [alemán y austriaco] incumplen los criterios [nº] 5 [y/o nº] 10.

La Comisión opina que el [PNA] alemán incumple el criterio [nº] 10 porque [la República Federal de Alemania] tiene previsto adaptar o poder adaptar la cantidad asignada por instalación durante el [primer] período [de asignación] en caso de que:

i) unas instalaciones existentes que hayan empezado a funcionar a partir del 1 de enero de 2003 sean infrautilizadas; ii) unas instalaciones existentes tengan emisiones anuales inferiores al 40 % de las emisiones del período de referencia; iii) unas instalaciones existentes reciban derechos adicionales debido a la transferencia de derechos previstos para una instalación cerrada; iv) unas instalaciones existentes o unos nuevos entrantes que se beneficien de primas por cogeneración de calor y electricidad presenten una cantidad de producción de electricidad por cogeneración menor que en el período de referencia. La intención de [la República Federal de Alemania] de poder adaptar la asignación de derechos a nuevos entrantes infringe el criterio nº 5, que exige la no discriminación de acuerdo con el Tratado, ya que la aplicación de dichas adaptaciones a posteriori discriminaría a los nuevos entrantes respecto a los titulares de otras instalaciones cuyas asignaciones no permite la Directiva [2003/87] que se adapten *a posteriori.*

[…]»

42 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 de septiembre de 2004, la demandante interpuso el presente recurso.

43 En aplicación del artículo 14 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, a propuesta de la Sala Tercera, el Tribunal de Primera Instancia decidió, oídas las partes de conformidad con el artículo 51 del mencionado Reglamento, atribuir el asunto a una Sala ampliada.

44 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) decidió abrir la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, instó a

las partes a responder a preguntas escritas y a la Comisión a presentar un documento antes de la vista. Las partes respondieron a dichas preguntas y la Comisión presentó dicho documento dentro de los plazos respectivamente señalados.

45 En la vista de 21 de junio de 2006 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

46 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el artículo 1 de la Decisión impugnada.

— Anule el artículo 2, letras a) a c), de dicha Decisión, en la medida en que ordena a la demandante que proceda a realizar y comunicar determinadas modificaciones del PNA alemán.

— Condene en costas a la Comisión.

47 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

I. *Observación preliminar*

48 En apoyo de su recurso, la demandante invoca tres motivos, a saber, en primer lugar una infracción del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, leído en combinación con el anexo III de dicha Directiva, en segundo lugar una infracción del artículo 176 CE y, en tercer lugar el incumplimiento de la obligación de motivación, con arreglo al artículo 253 CE, en lo que se refiere al artículo 1, letra a), y al artículo 2, letra a), de la Decisión impugnada.

II. *Primer motivo, basado en una infracción del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, leído en combinación con el anexo III de dicha Directiva*

A. *Alegaciones de las partes*

1. Alegaciones de la demandante

a) Observación preliminar

49 Mediante su primer motivo, la demandante refuta las constataciones realizadas por la Comisión en la Decisión impugnada, según las cuales las adaptaciones *a posteriori,*

como las previstas en el PNA alemán, son incompatibles con los criterios nº 5 y nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87. A su juicio, dichas constataciones son contrarias al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, leído en combinación con el anexo III de dicha Directiva, que no prohíben a los Estados miembros realizar adaptaciones *a posteriori.* La demandante considera que la posición de la Comisión obstaculiza la ejecución efectiva por los Estados miembros de la Directiva 2003/87, en particular de los criterios enunciados en su anexo III.

b) Respeto del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

50 La demandante sostiene que la Decisión impugnada es incompatible con el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, en la medida en que no respeta ni su tenor literal ni el contexto normativo en el que se inscribe. En particular, de dicho criterio no se desprende, en su opinión, que la cantidad de derechos de emisión a asignar a las diversas instalaciones enumeradas en el PNA durante el período previsto en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87, deba fijarse *a priori* (quinto considerando de la Decisión impugnada).

51 Según la demandante, el tenor literal del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 no prohíbe realizar adaptaciones *a posteriori* cuando resulte que determinadas asignaciones se basan en evaluaciones erróneas del titular. A este respecto, la demandante recuerda que, según dicho criterio, el PNA ha de contener la lista de instalaciones cubiertas por la Directiva 2003/87 con mención de las cifras de derechos de emisión «que se prevé asignar a cada una». De ello se desprende, en su opinión, que las cantidades de derechos de emisión asignadas que figuran en dicha lista sólo reflejan las cantidades que el Estado miembro «prevé» asignar, en el sentido del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87. A juicio de la demandante, no se desprende ni de la versión alemana ni de las otras versiones lingüísticas de la Directiva 2003/87 que las instalaciones mencionadas en el PNA tengan derecho a obtener la cantidad exacta de derechos de emisión tal y como se ha comunicado a la Comisión.

52 Por lo que respecta al contexto normativo del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, en opinión de la demandante el artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva establece únicamente que el PNA ha de permitir conocer «la cantidad total de derechos de emisión que [el Estado miembro] prevé asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación». Del mismo modo, se desprende del artículo 11, apartado 1, de dicha Directiva, que la asignación individual de derechos de emisión sólo tendrá lugar después de la participación del público y tras la notificación del PNA a la Comisión y al resto de Estados miembros. En consecuencia, a riesgo de privar de sentido las referidas notificación y participación, debe poder existir necesariamente una diferencia entre, por una parte, la cantidad de derechos de emisión que el Estado miembro «prevé asignar», en el sentido del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, y por otra parte, la cantidad realmente asignada con arreglo al artículo 11, apartado 1 de dicha Directiva, que «se basará en el [PNA]». Por tanto, en su opinión la alegación de la Comisión según la cual el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 prohíbe toda adaptación *a posteriori* por el Estado miembro de las asignaciones que se recogen en el PNA es errónea. La demandante añade que el punto de vista de la Comisión es igualmente incompatible con el artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004, que permite adaptaciones *a posteriori* a la baja de las decisiones de asignación sin establecer ningún control particular, siempre que dichas adaptaciones se basen en datos más precisos o sean conformes a los procedimientos previstos por el PNA.

53 En cuanto a la interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, la demandante considera que el objetivo de dicho criterio, como ha expuesto la propia Comisión en sus orientaciones, es garantizar la transparencia del PNA, de modo que las empresas, el público, la Comisión y el resto de Estados miembros puedan actuar en función de las cantidades de derechos de emisión que el Estado miembro prevé asignar (orientaciones de la Comisión, p. 23). En opinión de la demandante, esta interpretación se ve confirmada por la justificación dada a la introducción de dicho criterio durante el proceso de elaboración de la Directiva 2003/87, justificación según la cual es importante «poder disponer de datos que reflejen y cuantifiquen la situación del comercio de derechos de emisión» (Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor, documento de sesión A5-0303/2002, I, p. 45, enmienda 73). La demandante deduce de dicha justificación que el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 sólo contiene una exigencia formal en virtud de la cual el Estado miembro debe notificar a la Comisión un PNA que incluya una lista de instalaciones cubiertas por dicha Directiva y las

cantidades individuales provisionales de derechos de emisión que prevé asignarles con carácter respectivo. Finalmente, alega que la propia Comisión ha renunciado a establecer exigencias adicionales a este respecto en sus orientaciones (orientaciones de la Comisión, p. 23 y 24).

c) Respeto del criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87

54 La demandante señala que, en contra de la opinión de la Comisión, las adaptaciones *a posteriori* establecidas por el PNA alemán son también compatibles con el criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87, según el cual, conforme a las exigencias del Tratado, el PNA no puede favorecer indebidamente a determinadas empresas o actividades. A este respecto, la demandante precisa que, por el contrario, ello ocurriría si los Estados miembros no pudieran retirar derechos de emisión, incluso aunque la concesión de estos últimos se basara en previsiones de producción erróneas o exageradas, por ejemplo en el caso de nuevos entrantes; en su opinión, ello entrañaría una ventaja competitiva indebida para el titular en cuestión por el hecho de tener la posibilidad de vender en el mercado, obteniendo un beneficio, los derechos de emisión excedentarios, y a la inversa, produciría desventajas competitivas indebidas para los otros titulares. En el supuesto antes mencionado, las adaptaciones *a posteriori* a la baja son un medio apropiado y necesario para impedir tales distorsiones de competencia contrarias al criterio nº 5 compensando la ventaja que obtendrían los nuevos entrantes del hecho de que la asignación de derechos de emisión en su beneficio se basa en un porcentaje de utilización de la capacidad de producción que resulta de sus propios cálculos.

55 La demandante añade que, al no tener la posibilidad de llevar a cabo tales adaptaciones *a posteriori* para evitar «sobreasignaciones», no puede cumplir la obligación que le incumbe con arreglo al criterio nº 1 del anexo III de la Directiva 2003/87, en virtud del cual debe vigilar que la cantidad total de derechos de emisión por asignar no sea superior a la cantidad que casi con toda probabilidad resulta necesaria para aplicar estrictamente los criterios de dicho anexo. A este respecto, la demandante considera que la Comisión no tuvo en cuenta la diferencia fundamental entre las

adaptaciones *a posteriori* a la baja y las adaptaciones *a posteriori* al alza. Mientras que estas últimas son incompatibles con el anexo III de la Directiva 2003/87, en la medida en que suponen superar la cantidad total a asignar (criterio nº 1), las adaptaciones *a posteriori* a la baja no incumplen ninguno de los criterios pertinentes. Al contrario, los criterios nº 1 y nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87 exigen que se revoquen las asignaciones excedentarias en casos especiales y justificados.

56 Finalmente, la demandante niega la alegación de la Comisión según la cual la posibilidad de realizar adaptaciones *a posteriori* puede reducir la precisión y la diligencia de los controles preventivos, relativos a los cálculos y a las previsiones existentes, que han de efectuar los titulares a fines de la asignación inicial de derechos de emisión. Según la demandante, aun suponiendo que las previsiones se basen en la mejor estimación posible del uso futuro de la capacidad de producción, no puede, en efecto, existir una certeza absoluta en cuanto a estas previsiones. De este modo, el riesgo de asignación excedentaria de derechos, es decir, que superen las necesidades reales del titular en cuestión, requiere la aplicación de adaptaciones *a posteriori.* Además, las previsiones iniciales deben ser objeto de una verificación tan cuidadosa y completa como sea posible, dado que una «sobreasignación» inicial puede tener como consecuencia una asignación insuficiente, en perjuicio de otros titulares.

d) Extensión del poder de control de la Comisión con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, leído en combinación con su anexo III y margen de maniobra que dicha Directiva deja a los Estados miembros

57 De manera general, la demandante cuestiona la extensión del poder de control de la Comisión respecto del PNA. La demandante precisa que el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 limita el poder de control de la Comisión a un examen del PNA únicamente sobre la base de los criterios contenidos en el anexo III y las disposiciones del artículo 10 de dicha Directiva. Por lo tanto, en su opinión sólo es posible rechazar el PNA en la medida en que es incompatible con dichos criterios y

disposiciones. En particular, el criterio nº 10 no puede interpretarse de modo extensivo, a la luz del contexto general o del sistema general de la Directiva 2003/87. Si la Comisión pretende cuestionar las normas nacionales de asignación teniendo en cuenta otras consideraciones, debe ejercer sus competencias generales de supervisión, establecidas en el artículo 211 CE y en el artículo 226 CE.

58 Además, según la demandante, ni la Directiva 2003/87 ni su artículo 9, apartado 3, leído en combinación con su anexo III, prohíben llevar a cabo adaptaciones *a posteriori,* sino que éstas se dejan a la libre apreciación de los Estados miembros. Al contrario, la exclusión de esta posibilidad en casos particulares significa que la demandante ya no podría respetar, de manera eficaz, los criterios enumerados en el anexo III. Por otro lado, con arreglo al artículo 9, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2003/87, los Estados miembros pueden establecer en sus PNA, además de los criterios enunciados en el anexo III, criterios adicionales, mientras sean objetivos y transparentes. En opinión de la demandante, todas las adaptaciones *a posteriori* del PNA alemán satisfacen estas exigencias de objetividad y de transparencia, ya que se indica a los titulares, desde el momento de atribución de los derechos de emisión, en qué condiciones y en qué medida dichos derechos pueden ser retirados.

59 La demandante niega, además, que se pueda deducir del artículo 29 de la Directiva 2003/87 una prohibición general de las medidas de adaptación *a posteriori* a la baja, puesto que a su juicio dicha disposición prevé únicamente, y con carácter excepcional, la posibilidad de otorgar derechos de emisión adicionales en caso de fuerza mayor. Por tanto, en su opinión, el objeto del artículo 29 de la Directiva 2003/87 es restringir estrictamente, desde el inicio del régimen de comercio, la expedición de derechos de emisión adicionales por parte de los Estados miembros, es decir, una adaptación *a posteriori* al alza, para evitar que se incremente la cantidad total asignada en un Estado miembro. Por el contrario, esta disposición no se refiere de ningún modo a la situación inversa, es decir, la de las adaptaciones *a posteriori* a la baja.

60 La demandante finaliza afirmando que las adaptaciones *a posteriori* previstas en el PNA alemán son conformes tanto con los objetivos como con el tenor literal de la Directiva 2003/87.

e) Argumentos económicos alegados por la Comisión

61 La demandante alega que su tesis se corrobora, contrariamente a los argumentos planteados por la Comisión, por los objetivos tanto ecológicos como económicos de la Directiva 2003/87, a saber, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente (artículo 1 de la Directiva 2003/87), mantener la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia (séptimo considerando de la Directiva 2003/87) y la toma en consideración del potencial de reducción de las emisiones de los procesos industriales (octavo considerando de la Directiva 2003/87).

62 En efecto, en opinión de la demandante, las adaptaciones *a posteriori* a la baja cuestionadas por la Comisión tienen por objeto evitar distorsiones de competencia en el mercado interior impidiendo abusos y «sobreasignaciones» perjudiciales para los competidores. A su juicio, dichas adaptaciones permiten además corregir las previsiones erróneas y los descensos de producción que se desprenden de dichas previsiones y, en el caso de las instalaciones de cogeneración, permiten corregir las consecuencias inherentes al uso abusivo de una asignación especial de derechos contrario a su objetivo medioambiental.

63 A este respecto, la demandante refuta la alegación de la Comisión según la cual las adaptaciones *a posteriori* menoscaban la certeza que las empresas necesitan para efectuar las inversiones que les permitan reducir las emisiones (Comunicación de la comisión de 7 de julio de 2004, p. 8). En efecto, en opinión de la demandante estas adaptaciones no dependen de la reducción de las emisiones, sino de la reducción de la producción real de la instalación, en caso de que ésta se separe de la producción prevista. Por el contrario, según la demandante, estas adaptaciones *a posteriori* facilitan el funcionamiento eficaz del mercado e incrementan la seguridad de las inversiones, como las que se destinan a la sustitución de los combustibles que producen altas tasas de CO_2 . En efecto, dichas modificaciones hacen depender la decisión del titular de vender o comprar derechos de emisión de la eficacia de su instalación y liberan los derechos no utilizados en favor de nuevas instalaciones. Además, a juicio

de la demandante, el argumento de la Comisión según el cual las adaptaciones *a posteriori* y la restitución de derechos de emisión a la reserva afectan a las decisiones de inversión de los nuevos entrantes es erróneo, teniendo en cuenta la seguridad total de inversión de la que gozan estos últimos gracias a la obligación de compra de derechos de emisión que imponen al Estado el PNA y el artículo 6, apartado 3, de la Ley de asignación. Por lo tanto, el incremento de la reserva mediante los derechos reintegrados gracias a estas adaptaciones tiene por objeto evitar que dicha obligación de compra adquiera demasiada importancia.

64 Por lo que se refiere a la alegación de la Comisión según la cual las adaptaciones *a posteriori* no son necesarias para luchar contra los abusos y las previsiones erróneas y según la cual las informaciones inexactas deben corregirse antes de la decisión de asignación, la demandante observa que el carácter erróneo de dichas previsiones sólo se descubre tras dicha decisión, sobre la base de una comparación de la producción real con la inicialmente prevista. En esta situación, la adaptación *a posteriori* es el único método para evitar el riesgo de «sobreasignación» que se produciría y, por lo tanto, el único medio para procurar que no se vea afectado el buen funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión. Además, en su opinión, la Directiva 2003/87 no realiza distinciones a este respecto en función de la gravedad de la infracción cometida por el titular. Según la demandante, de esto se desprende que los errores de previsión cometidos por negligencia deben también ser corregidos *a posteriori* y que, en contra de la opinión de la Comisión, la legislación nacional relativa a la lucha contra los abusos intencionales no es suficiente a estos efectos.

65 La demandante añade que la única medida reconocida como lícita por la Comisión en la Decisión impugnada, a saber, la revocación de la asignación de derechos de emisión como consecuencia del cierre de una instalación, es también una adaptación *a posteriori.* A este respecto, rebate la alegación de la Comisión según la cual el cierre de una instalación entraña la desaparición de dicha instalación y, por lo tanto, del titular en cuanto tal. Por una parte, la existencia jurídica de un titular no desaparece por el mero hecho del cierre de una instalación. Por otra parte, el Derecho alemán del medio ambiente impone al titular obligaciones importantes de mantenimiento incluso después de dicho cierre (Nachsorgepflichten). Ahora bien, en este supuesto, el titular podría beneficiarse de la cesión de derechos de emisión que no necesita. De este modo, en su opinión, la retirada de derechos de emisión en caso de cierre de la empresa, que la Comisión no ha criticado, es en realidad una adaptación *a posteriori* a la baja.

2. Alegaciones de la Comisión

a) Carácter determinante del alcance de los criterios del anexo III de la Directiva 2003/87 en el control efectuado por la Comisión con arreglo al artículo 9, apartado 3, de dicha Directiva

66 La Comisión considera que su poder de control del PNA, establecido en el artículo 9, apartado 3, de la directiva 2003/87, se refiere en particular a los criterios enunciados en el anexo III de dicha Directiva, que deben leerse a la luz del contexto general y del sistema de dicha Directiva en su integridad. Según la Comisión, el objeto del litigio es la compatibilidad de la Decisión impugnada con esta Directiva y, en particular, con los criterios enunciados en su anexo III, cuyo objetivo general es ofrecer a los titulares un incentivo económico a reducir sus emisiones sobre la base de derechos de emisión claros y establecidos. Si el PNA objeto de la Decisión impugnada no es conforme con estos criterios, dicha Decisión es legal. Por consiguiente, el alcance de dichos criterios es determinante para la legalidad de la Decisión impugnada y para la del PNA.

b) Conformidad del PNA alemán con el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

67 La Comisión considera que una adaptación *a posteriori,* incluso si se realiza siguiendo reglas preestablecidas, no es compatible con el criterio nº 10, tal y como se interpreta en el contexto general de los artículos 9 y 11 de la Directiva 2003/87. La Comisión sostiene que, una vez que la decisión de asignación fue adoptada en virtud del artículo 11, apartado 1, de dicha Directiva, ya no es posible proceder a tal adaptación. Ello se debe al hecho de que los derechos de emisión asignados deben ser expedidos a los titulares (artículo 11, apartado 4) y pueden transferirse dentro de la Comunidad

(artículo 12, apartado 1). La Comisión precisa que, a partir del momento en que se adopta la decisión de asignación, el objetivo general de la Directiva 2003/87, consistente en ofrecer a los titulares un incentivo económico para reducir sus emisiones, pierde todo su valor.

68 Respecto de la necesidad, alegada por la demandante, de evitar abusos y previsiones erróneas, la Comisión observa, en primer lugar, que siempre es posible corregir las informaciones erróneas antes de adoptar la decisión de asignación, con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87. En segundo lugar, alega que determinados riesgos y un cierto margen de error son inherentes a un sistema como el elegido por la demandante —es el caso, por ejemplo, de las previsiones a las que se deben ajustar los nuevos entrantes— que no pueden justificar el incumplimiento de las disposiciones de la Directiva 2003/87. Además, salvo la demandante, sólo un número exiguo de Estados miembros consideran o han considerado, en un primer momento, que no podían renunciar a las adaptaciones *a posteriori.* La Comisión añade que, en todo caso, existen disposiciones legislativas en los Estados miembros destinadas a luchar contra los abusos intencionados.

69 Respecto de la alegación de la demandante según la cual las adaptaciones *a posteriori* a la baja permiten limitar a lo estrictamente necesario las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuyen de este modo a la lucha contra el cambio climático, la Comisión objeta que este efecto sólo se puede conseguir si, a falta de demanda, la reserva no se agota y se anulan los derechos de emisión. En este supuesto, sólo se trataría de un efecto secundario imprevisto, que encontraría explicación en la presencia de un número de nuevos entrantes inferior al previsto. A su juicio, si la demandante hubiera querido lograr este objetivo medioambiental, debería haber previsto, desde el inicio, una cantidad total de derechos de emisión menor, a fines de evitar una «sobreasignación» o, por lo menos, la anulación inmediata de los derechos de emisión retirados *a posteriori.* La Comisión finaliza afirmando que las adaptaciones *a posteriori* son neutras desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, dado que la cantidad total de derechos de emisión permanece sin cambios. La Comisión considera que dichas adaptaciones pueden incluso hacer desaparecer el incentivo que la reducción de las emisiones tiene para los titulares, en la medida en que pierden la posibilidad de ceder en el mercado de derechos de emisión los derechos obtenidos gracias a sus propias decisiones económicas, como, por ejemplo, la de reducir su producción.

70 La Comisión considera que su posición no es contraria al artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004, dado que esta disposición sólo autoriza correcciones según el método de asignación previsto por el PNA, y este método también debe ser conforme con los criterios enunciados en el anexo III de la Directiva 2003/87. Además, la referencia que realiza dicha disposición al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 únicamente confirma el carácter determinante de los criterios enunciados en el anexo III y los del resto de disposiciones de dicha Directiva a efectos de apreciar la compatibilidad del PNA.

71 La Comisión añade que, en contra de las alegaciones de la demandante, la retirada de derechos de emisión en caso de cierre de instalaciones no constituye un supuesto de adaptación *a posteriori,* dado que dichos derechos están vinculados con las instalaciones. Según la Comisión, una instalación que desaparece ya no necesita derechos de emisión. Por lo tanto, en opinión de la Comisión, desde la desaparición de dicha instalación, el objetivo consistente en incentivar la reducción de sus emisiones para liberar derechos de emisión ya no estaría en juego y de este modo el Estado miembro puede retirar libremente los derechos de emisión que la instalación ya no necesita. Por otro lado, la retirada de derechos en este supuesto no constituye una adaptación *a posteriori* comparable a las previstas en el PNA alemán.

c) Conformidad del PNA alemán con el criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87

72 Según la Comisión, la Decisión impugnada tampoco es atacable bajo el ángulo del criterio nº 5. La Comisión considera que la posibilidad de llevar a cabo adaptaciones *a posteriori* a la baja puede dar lugar a un trato preferencial injustificado en favor de los nuevos entrantes en el sentido de que pueden obtener de entrada una cantidad de derechos de emisión mayor de la que podrían esperar a falta de tal posibilidad, lo que resulta desfavorable para los otros titulares, que no disponen de esta facultad de corrección inherente a la asignación inicial. Teniendo en cuenta la necesidad de que los nuevos entrantes evalúen por sí mismos las previsiones de nivel de uso de su capacidad y de volumen de producción, éstos se verían menos incitados a proporcionar

estimaciones precisas y sólo realizarían controles en el caso de una asignación fijada desde el inicio con carácter irrevocable. Pues bien, una asignación inicial demasiado elevada podría proporcionar una ventaja indebida a un nuevo entrante en caso de que pudiera vender más productos por un incremento de la demanda sin incurrir en gastos adicionales por la adquisición de derechos de emisión. Por el contrario, el titular de una instalación existente debe adquirir derechos de emisión adicionales en el mercado para cada unidad adicional de producción no prevista.

73 La Comisión añade que un régimen de comercio de derechos de emisión referido a un período plurianual únicamente puede funcionar de manera eficaz a partir de un examen *a priori,* basado, en esencia, en previsiones. Ahora bien, salvo el hecho de que, en presencia de la posibilidad de adaptaciones *a posteriori,* las partes interesadas tienden a ser menos diligentes en el momento de elaboración del PNA, lo que afecta a la precisión de decisión de asignación, la asignación definitiva sólo podría llevarse a cabo, siguiendo la lógica de la argumentación de la demandante, al final del período de asignación, cuando todas las informaciones sobre las emisiones realmente producidas estén disponibles. Por tanto, las adaptaciones *a posteriori* tienen como consecuencia que el respeto del criterio nº 5 sólo se puede garantizar *a posteriori.* Sin embargo, la Comisión opina que, con arreglo a dicho criterio, la existencia de una posible discriminación en favor de determinadas instalaciones debe verificarse al inicio, es decir, en el momento en el que se establece el PNA o cuando se adopta la decisión de la Comisión. De esto se desprende que las adaptaciones *a posteriori* son contrarias al espíritu y al funcionamiento del régimen de asignación y de comercio de derechos de emisión. Además, la Comisión precisa que es inherente a un régimen que se basa en previsiones que la realidad, tal y como se manifiesta posteriormente, se separe de estas previsiones. Ahora bien, las evoluciones posteriores no pueden poner en evidencia la decisión de asignación adoptada a partir de un examen *a priori* que tiene por objeto establecer incentivos económicos destinados a reducir las emisiones. En efecto, prever la retirada de derechos de emisión que se han convertido en inútiles a causa de la reducción de emisiones realizadas, admitiendo que pueden venderse, equivaldría a eliminar en parte el incentivo a proceder a dichas reducciones. De este modo, la eficacia del régimen de comercio de derechos se vería afectada de manera decisiva.

74 A este respecto, según la Comisión no hay diferencia en función de que las adaptaciones estén vinculadas a los niveles de emisión o al volumen de producción porque existe una correlación positiva entre estos dos parámetros, dado que ambos influyen

sobre la decisión económica de optimizar el beneficio obtenido por la producción de la instalación. En opinión de la Comisión, al vincular las adaptaciones *a posteriori* al volumen de producción, se introduce un elemento de incertidumbre en el cálculo económico, consistente en determinar si es rentable reducir las emisiones mediante el incremento de la eficacia o mediante una reducción del volumen de producción a efectos de poder vender los derechos de emisión excedentarios. Según la Comisión, en cambio, la incertidumbre creada por las adaptaciones *a posteriori* incita a los titulares de las instalaciones a invertir en menor grado en técnicas de producción limpias y a renunciar a reducir sus niveles de producción de manera sustancial. Pues bien, es esto precisamente lo que la Comisión desea evitar. La Comisión añade que dicho menoscabo de la incitación de los titulares puede incluso tener efectos negativos sobre el medio ambiente, mientras que los posibles efectos positivos alegados por la demandante sólo se producirían en situaciones hipotéticas particulares, en particular en el caso de que los nuevos entrantes no sean lo suficientemente numerosos.

75 Respecto del argumento de la demandante según el cual los derechos retirados se transfieren a la reserva para ponerse a disposición de los nuevos entrantes, la Comisión considera que, si la demandante considera necesario un incremento de la reserva, debió prever, desde el inicio, una reserva mayor en su PNA. Además, la Comisión observa que la cantidad de derechos de emisión obtenidos mediante adaptaciones *a posteriori* es incierto y por lo tanto no garantiza un plus de seguridad jurídica para los nuevos entrantes respecto de sus decisiones de inversión. Por otro lado, el hecho de que el PNA y el artículo 6, apartado 3, de la Ley de asignación prevean la posibilidad de incrementar la reserva mediante la adquisición de derechos por un organismo privado y por su concesión gratuita a las autoridades responsables de la gestión confirma que no es necesario alimentar dicha reserva mediante asignaciones *a posteriori.* Finalmente, la Comisión recuerda que no es indispensable establecer una reserva para los nuevos entrantes, dado que éstos pueden obtener los derechos necesarios en el mercado (véanse igualmente las orientaciones de la Comisión, punto 56).

76 Por todas estas razones, la Comisión considera que la Decisión impugnada es conforme con los criterios enunciados en el anexo III de la Directiva 2003/87 y que debe desestimarse el motivo basado en una infracción del artículo 9, apartado 3, de dicha Directiva, leído en combinación con su anexo III.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

1. Reparto de tareas y competencias entre la Comisión y los Estados miembros y alcance del control jurisdiccional

77 Con carácter previo, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que la demandante alega, con carácter principal, que, en contra de las constataciones realizadas por la Comisión en la Decisión impugnada, las adaptaciones *a posteriori* previstas en el PNA alemán no incumplen el criterio nº 5 ni el criterio nº 10 recogidos en el anexo III de la Directiva 2003/87. En este contexto, se discute entre las partes con carácter principal si dichas adaptaciones *a posteriori* obstaculizan el buen funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión y, por tanto, si son compatibles con los objetivos y el sistema general de la Directiva 2003/87, a la luz de la cual han de leerse dichos criterios. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia debe tener en cuenta las fronteras que separan, por un lado, el alcance del poder de control y del poder de decisión de la Comisión, con arreglo, en particular, a la Directiva 2003/87, y, por otro lado, el alcance del margen de maniobra de que dispone el Estado miembro para adaptar su Derecho interno a dicha Directiva conforme a las exigencias del Derecho comunitario.

78 Por lo que respecta al reparto de tareas entre la Comisión y los Estados miembros cuando se trata de la adaptación del Derecho interno a una Directiva en el ámbito del medio ambiente, procede recordar el tenor literal del artículo 249 CE, párrafo tercero, según el cual «la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios». De ello se desprende que, en principio, cuando la Directiva en cuestión no establece la forma y los medios para obtener un resultado particular, la libertad de acción del Estado miembro respecto de la elección de las formas y los medios apropiados para la obtención de dichos resultado es completa. No obstante, los Estados miembros tienen la obligación de elegir, en el marco de la libertad que les reconoce el párrafo tercero del artículo 249 CE, las formas y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil de las directivas (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2005, Yonemoto,

C-40/04, Rec. p. I-7755, apartado 58 y la jurisprudencia que en él se cita). Además, de esto se desprende que, con arreglo, en particular, a los artículos 211 CE y 226 CE, a falta de normativa comunitaria que establezca de manera clara y precisa la forma y los medios que debe emplear el Estado miembro, incumbe a la Comisión, en el marco del ejercicio de su poder de control, demostrar suficientemente que los instrumentos empleados por el Estado a tal fin son contrarios al Derecho comunitario.

79 Procede añadir que sólo mediante la aplicación de dichos principios se puede garantizar el respeto del principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 CE, segundo párrafo, principio que se impone a las instituciones comunitarias en el ejercicio de su función normativa y que se considera que ha sido respetado para adoptar la Directiva 2003/87 (trigésimo considerando de dicha Directiva). En virtud de dicho principio, la Comunidad intervendrá en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a escala comunitaria. Por tanto, en un ámbito como el del medio ambiente, regido por los artículos 174 CE a 176 CE, en el que las competencias de la Comisión y los Estados miembros son compartidas, la carga de la prueba de demostrar en qué medida las competencias del Estado miembro y, por tanto, su margen de maniobra, están limitados en virtud de los requisitos previstos en el apartado 78 *supra,* recae sobre la Comunidad, es decir, la Comisión, en el caso de autos.

80 En lo que se refiere más concretamente a la facultad de control de la Comisión en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, es necesario precisar que, si bien el Estado miembro dispone de un cierto margen de maniobra para adaptar el Derecho interno a dicha Directiva, no lo es menos que, por una parte, la Comisión está facultada para comprobar la conformidad de las medidas adoptadas por el Estado miembro con los criterios enunciados en el anexo III y las disposiciones del artículo 10 de dicha Directiva y que, por otro lado, disfruta de un margen de apreciación en el ejercicio de dicho control, en la medida en que éste implica evaluaciones económicas y ecológicas complejas realizadas teniendo en cuenta el objetivo general de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante un mercado europeo de derechos de emisión eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente (artículo 1 y quinto considerando de la Directiva 2003/87).

81 De esto se desprende que, en el marco de su control de legalidad a este respecto, el juez comunitario ejerce un control completo respecto de la correcta aplicación de las normas de Derecho pertinentes por la Comisión, cuyo alcance ha de determinarse según los métodos de interpretación reconocidos por la jurisprudencia. Por el contrario, el Tribunal de Primera Instancia no puede sustituir a la Comisión cuando ésta ha de efectuar apreciaciones económicas y ecológicas complejas en este contexto. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia está obligado a limitarse a examinar si la medida en cuestión incurre en error manifiesto o en desviación de poder, si la autoridad competente ha rebasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación y si las garantías procesales, que tienen una importancia aún más fundamental en este contexto, han sido plenamente respetadas (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 11 de septiembre de 2002, Pfizer Animal Health/Consejo, T-13/99, Rec. p. II-3305, apartados 166 y 171, y Alpharma/ Consejo, T-70/99, Rec. p. II-3495, apartados 177 y 182, y de 21 de octubre de 2003, Solvay Pharmaceuticals/Consejo, T-392/02, Rec. p. II-4555, apartado 126).

82 Respecto del control en el caso de autos de la compatibilidad de las adaptaciones *a posteriori* controvertidas, en particular con los criterios nº 5 y nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, realizado por la Comisión con arreglo al artículo 9, apartado 3, de dicha Directiva, procede señalar que el ejercicio de dicho control depende en primer lugar de la determinación del alcance de las normas jurídicas pertinentes y que sólo en segundo lugar implica evaluaciones económicas y ecológicas complejas, en particular cuando se trata de apreciar las consecuencias prácticas de dichas adaptaciones sobre el funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión. Por tanto, procede examinar en primer lugar si, en el ejercicio de dicho control, la Comisión respetó los límites de las normas jurídicas pertinentes, interpretadas por el Tribunal de Primera Instancia, a fin de determinar si la Decisión impugnada adolece de un error de Derecho. Posteriormente, la cuestión de si la apreciación realizada por la Comisión en los planos fáctico y económico es plausible o si adolece de error manifiesto se planteará sólo si se considera que la Comisión aplicó correctamente las normas jurídicas pertinentes o que aportó las pruebas que le incumbían con arreglo a las reglas relativas a la carga de la prueba precisadas en los apartados 78 y 79 *supra.*

83 A este respecto, es necesario precisar que no se discute entre las partes que la Directiva 2003/87 no aborda explícitamente la admisibilidad de las adaptaciones *a*

posteriori controvertidas. En estas circunstancias, debe presumirse que dichas adaptaciones se basan en la libertad del Estado miembro en cuanto a la forma y los medios de adaptación de su Derecho interno a dicha Directiva y, por tanto, incumbe a la Comisión demostrar que dichas adaptaciones pueden menoscabar el efecto útil de sus disposiciones.

84 El Tribunal de Primera Instancia considera oportuno comenzar examinando la legalidad de la Decisión impugnada en la medida en que se refiere a la admisibilidad de determinadas adaptaciones *a posteriori* respecto del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, dado que el alcance de dicho criterio, tal como lo ha interpretado por la Comisión, está intrínsecamente vinculado a la compatibilidad de dichas adaptaciones con los objetivos y la economía general del régimen de comercio de derechos que establece dicha Directiva.

2. Legalidad de la Decisión impugnada respecto del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

a) Adaptaciones *a posteriori* controvertidas

85 Con carácter previo, procede recordar cuáles son las *adaptaciones a posteriori* controvertidas que la Comisión considera contrarias al criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87.

86 A este respecto, es necesario señalar que, a primera vista, la Comisión parece constatar, en el artículo 1 de la Decisión impugnada, que el conjunto de adaptaciones *a posteriori* enumeradas en dicho artículo son contrarias al criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87. No obstante, se desprende de los considerandos cuarto a sexto de la Decisión impugnada, a la luz de los cuales debe leerse su parte dispositiva (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2005,

Comisión/Grecia, C-415/03, Rec. p. I-3875, apartado 41, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de enero de 2005 Confédération nationale du Crédit mutuel/Comisión, T-93/02, Rec. p. II-143, apartado 74), que esta apreciación no es válida para las adaptaciones *a posteriori* previstas para los nuevos entrantes, como las recogidas en el artículo 1, letra a), de dicha Decisión, dado que la Comisión considera que sólo son contrarias al criterio nº 5. De este modo, como confirmó la Comisión en la vista (acta de la vista, p. 2), el comienzo del artículo 1 de la Decisión impugnada debe leerse como sigue:

«Los siguientes elementos del [PNA] alemán son incompatibles con los criterios [nº] 5 y[/o nº] 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 […]»

87 En el artículo 1, letra b), y en el quinto considerando de la Decisión impugnada, la Comisión declara la ilegalidad de las adaptaciones *a posteriori* vinculadas con la aplicación de la regla de transferencia. Si bien la Comisión no se opone a la regla de transferencia en cuanto tal, en la medida en que permite al titular de una nueva instalación retomar los derechos de emisión asignados a una instalación que explotó en el pasado y después cerró (véase, en particular, la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004, punto 3.3), sin embargo no admite la legalidad de dichas adaptaciones cuando la capacidad de producción de la nueva instalación es menor que la de la instalación cerrada.

88 Además, en el primer supuesto previsto en el artículo 1, letra c), y en el sexto considerando de la Decisión impugnada, la Comisión declara la ilegalidad de las adaptaciones *a posteriori* vinculadas con una reducción de la utilización de la capacidad de producción de la instalación efectuada en contra de las previsiones anunciadas por el titular. Con arreglo a las explicaciones adicionales contenidas en la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004 (p. 8, penúltimo párrafo), dicha ilegalidad sólo afecta a las adaptaciones *a posteriori* aplicables a las instalaciones cuya explotación ha comenzado después del 1 de enero de 2003 y no a las aplicables a los nuevos

entrantes. Sin embargo, en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión confirmó esta interpretación al precisar que la Comunicación de 7 de julio de 2004 había limitado erróneamente la ilegalidad a las adaptaciones *a posteriori* aplicables a las instalaciones cuya explotación ha comenzado después del 1 de enero de 2003 y que, por tanto, la Decisión impugnada se refería también a las adaptaciones aplicables a las instalaciones cuya explotación comenzó después de esta fecha.

89 Por otro lado, la Comisión declara en el segundo supuesto previsto en el artículo 1, letra c), y en el sexto considerando de la Decisión impugnada, rectificados durante la vista (véase el apartado 40 *supra),* la ilegalidad de las adaptaciones *a posteriori* a la baja establecidas cuando las emisiones anuales de la instalación son inferiores al 60 % en relación con las del período de referencia («cierre *de facto»).*

90 En el último supuesto previsto en el artículo 1, letra c), y en el sexto considerando de la Decisión impugnada, la Comisión declara finalmente la ilegalidad de las adaptaciones *a posteriori* de la asignación especial de derechos de emisión a una instalación de cogeneración cuando el volumen de electricidad producido por ésta es inferior al del período de referencia.

91 De forma más general, se desprende de los considerandos cuarto y quinto de la Decisión impugnada, y del punto 3.2, párrafo primero, de la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004 (véase el apartado 41 *supra),* que la Comisión opina que la cantidad de derechos de emisión que han de asignarse a cada instalación en un PNA debe estar determinada con carácter previo para el primer período de asignación, y que, en todo caso, no puede modificarse después de la adopción por el Estado miembro de la decisión, con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87. Por el contrario, la demandante alega, en esencia, que el criterio nº 10 del anexo III de dicha Directiva sólo contiene un requisito formal que impone adjuntar al PNA una lista de instalaciones con la cantidad provisional de derechos de emisión que el Estado miembro tiene la intención de asignarles y que, de este modo, la cantidad de derechos de emisión asignada individualmente puede cambiar en una fase posterior de la ejecución de la decisión de asignación adoptada con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

92 Para examinar el fundamento de los argumentos expuestos al efecto por las partes, el Tribunal de Primera Instancia considera que debe procederse a una interpretación literal, histórica, contextual y teleológica del alcance del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 (véanse, en relación con la metodología, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 20 de noviembre de 2002, Lagardère y Canal+/Comisión, T-251/00, Rec. p. II-4825, apartado 72 y ss., y de 6 de octubre de 2005, Sumitomo Chemical y Sumika Fine Chemicals/Comisión, T-22/02 y T-23/02, Rec. p. II-4065, apartado 41 y ss.).

b) Interpretación literal del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

93 En primer lugar, es necesario determinar, mediante una interpretación literal, si el tenor del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 se opone a las medidas de adaptación *a posteriori* establecidas en el PNA alemán.

94 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 establece que «el [PNA] contendrá una lista de las instalaciones cubiertas por la presente Directiva con mención de las cifras de derechos de emisión que se prevé asignar a cada una». De este modo, de los términos en que está redactado el criterio se desprende, por una parte, que el PNA debe contener una lista de las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 y, por otra parte, que dicha lista debe indicar la cantidad de derechos de emisión «que se prevé asignar» a cada instalación. Por lo tanto, cabe preguntarse más específicamente sobre el alcance de la expresión «que se prevé asignar».

95 A efectos de la interpretación literal, debe tenerse en cuenta que los textos de Derecho comunitario están redactados en varias lenguas y que las diferentes versiones lingüísticas son auténticas por igual; por tanto, la interpretación de una disposición de Derecho comunitario supone una comparación de las versiones lingüísticas (sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, CILFIT, 283/81,

Rec. p. 3415, apartado 18). La expresión «que l'on souhaite [...] allouer» recogida en la versión francesa figura igualmente en las versiones española y portuguesa, a saber, «que se prevé asignar» y «que se pretende de atribuir», respectivamente; de este modo, todas estas versiones expresan el mismo carácter subjetivo, que implica un cierto grado de voluntad autónoma, de la asignación individual de derechos de emisión a las diferentes instalaciones. Este carácter se ve atenuado y se convierte en una mera intención en las versiones inglesa («intended to be allocated»), danesa («hensigten»), finlandesa («aiotaan myöntää») y sueca («som avses»), en las que dicha expresión se ha reproducido en un sentido ligeramente diferente, que significa «que el Estado miembro tiene la intención de asignar». Además, en las versiones alemana («zugeteilt werden sollen») y neerlandesa («bestemd om te worden toegewezen»), que significan «destinados a ser asignadas», la asignación individual de derechos de emisión a las diferentes instalaciones presenta un carácter en principio neutro y objetivo. Dicho carácter neutro y objetivo se acentúa un poco más en las versiones griega («pou prokeitai na diatethoun») e italiana («saranno assegnate») que presentan la asignación individual de derechos de emisión simplemente como un hecho futuro («se asignarán»).

96 Habida cuenta de todo lo anterior, existen matices importantes entre las diferentes versiones lingüísticas del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, todas auténticas por igual, dando a la asignación individual de derechos de emisión, según los términos utilizados, un carácter más bien subjetivo e intencional o, por el contrario, un carácter más o menos objetivo y neutro. En consecuencia, dichas versiones lingüísticas, tomadas en conjunto, no pueden hacer prevalecer la postura de la Comisión, según la cual el PNA y la decisión de asignación deben contener la cantidad definitiva de derechos de emisión que ha de ser asignada a cada una de las instalaciones citadas, ni la de la demandante que, en esencia, invoca la existencia de un amplio margen de apreciación del Estado miembro a este respecto. No obstante, las formulaciones mencionadas más arriba tampoco pueden excluir que el legislador comunitario haya querido procurar una cierta flexibilidad, es decir, un cierto margen de apreciación, al Estado miembro, dejándole la posibilidad de modificar la cantidad de derechos de emisión prevista en la lista de instalaciones anexa al PNA en una fase posterior de la ejecución de la Directiva 2003/87.

97 Por lo tanto, procede completar la interpretación literal y la lectura comparada de las diferentes versiones lingüísticas del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 con una interpretación histórica.

c) Interpretación histórica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

98 Al describir la génesis del proceso legislativo que condujo a la adopción de la Directiva 2003/87, el Tribunal de Primera Instancia constata que el criterio nº 10 del anexo III de dicha Directiva aparece en el proyecto de Directiva sólo en una fase relativamente tardía, en el marco de la Posición Común (CE) nº 28/2003 aprobada por el Consejo de 18 de marzo de 2003 con vistas a la adopción de [dicha] Directiva (DO C 125 E, p. 72). Como alegó la demandante, este criterio se incluyó en el proyecto de Directiva tras una enmienda propuesta el 13 de septiembre de 2002 por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor del Parlamento Europeo, enmienda en cuya motivación se afirma que «es importante poder disponer de datos que reflejen y cuantifiquen la situación del comercio de derechos de emisión» (documento de sesión A5-0303/2002, I, p. 45, enmienda 73).

99 Por consiguiente, la interpretación histórica no aporta elementos adicionales que puedan modificar la conclusión expresada en el apartado 96 *supra.*

100 Por lo tanto, cabe proceder a una interpretación contextual del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87.

d) Interpretación contextual del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

Disposiciones pertinentes de la Directiva 2003/87 y del Reglamento nº 2216/2004

i) Artículo 9 y artículo 11 de la Directiva 2003/87

101 En el marco de la interpretación contextual del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 procede referirse, en primer lugar, al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87, que conforma la base legal para el establecimiento de PNA por los Estados miembros. Esta disposición establece, en particular, que «cada Estado miembro elaborará un [PNA] que determinará la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación» y que «el [PNA] se basará en criterios objetivos y transparentes, incluidos los enumerados en el anexo III, teniendo debidamente en cuenta las observaciones del público».

102 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia declara, en relación con el posible carácter definitivo o, por el contrario, únicamente provisional, de la asignación de derechos de emisión prevista por el PNA, que la expresión utilizada en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87 («que prevé asignar») se corresponde en esencia, en cada una de las versiones lingüísticas examinadas en el apartado 95 *supra,* con la utilizada en el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 («que se prevé asignar»). Sin embargo, estas formulaciones no suponen necesariamente la existencia de un amplio margen de maniobra del Estado miembro para la adaptación del Derecho interno. Dichas disposiciones también pueden interpretarse como la consecuencia de que el PNA será objeto de control por la Comisión, con arreglo al artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2003/87, y que, por tanto, las asignaciones de derechos de emisión previstas en la lista de instalaciones mencionadas en el PNA —y por tanto «prevista» por el Estado miembro— son sólo provisionales, hasta que la Comisión las apruebe o rechace instando su modificación.

103 En segundo lugar, procede hacer referencia al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, con arreglo al cual «la Comisión podrá rechazar dicho [PNA], o cualquiera de sus elementos, por razón de su incompatibilidad con el artículo 10 o con los criterios que figuran en el anexo III» y que «el Estado miembro sólo tomará una decisión en virtud [del apartado] 1 […] del artículo 11 si la Comisión acepta las enmiendas propuestas». Por otro lado, procede recordar el tenor del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87, según el cual «cada Estado miembro decidirá la cantidad total de derechos de emisión que asignará […] y su asignación al titular de cada instalación». Esta disposición precisa, además, que «esta decisión se tomará […] y se basará en el [PNA] […] teniendo debidamente en cuenta las observaciones del público».

104 En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia considera que es útil recordar las diferentes fases del procedimiento descrito en el artículo 9, apartados 1 y 3, leído en combinación con el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87. En efecto, el artículo 9, apartado 3, establece diferentes etapas, correspondientes a la notificación, la finalización del PNA y la adopción de la decisión de asignación, respectivamente. Por otro lado, establece al menos dos ocasiones de control y rechazo del PNA por la Comisión. La primera etapa, indispensable, consiste en la notificación inicial del PNA por el Estado, con arreglo al apartado 1 de dicho artículo, y el examen del PNA por la Comisión. En su caso, a esta primera etapa le sigue una segunda que da lugar a posibles modificaciones del PNA, a instancia de la Comisión o a propuesta del Estado miembro, y a la aceptación o no de dichas modificaciones por la Comisión. Sólo cuando la primera y, eventualmente, la segunda etapa se han cumplido, el Estado miembro está facultado para adoptar su decisión de asignación de derechos de emisión con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de noviembre de 2005, Reino Unido/Comisión, T-178/05, Rec. p. II-4807, apartado 56). Por otro lado, del artículo 9, apartado 1, y del artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva se desprende la obligación del Estado miembro de «tener debidamente en cuenta las observaciones del público», tanto en el PNA, es decir, tras una primera consulta pública, como en la decisión de asignación, adoptada tras una segunda consulta pública. A este respecto, el criterio nº 9 del anexo III de la Directiva 2003/87 precisa que «el [PNA] incluirá disposiciones sobre

la formulación de observaciones por parte del público, así como información sobre las medidas gracias a las cuales se tendrán debidamente en cuenta dichas observaciones antes de tomar una decisión sobre la asignación de derechos de emisión».

105 Habida cuenta de todo lo anterior, el Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que la decisión de asignación del Estado miembro recogida en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 no está sometida a un control particular por la Comisión en el marco de dicha Directiva, aparte del control establecido en el artículo 9 de dicha Directiva relativo al PNA. No obstante, el que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 obligue al Estado miembro a basar su decisión de asignación en su PNA examinado por la Comisión, y en su caso modificado a instancia de ésta, con arreglo al artículo 9 de dicha Directiva no significa necesariamente que ya no sea posible modificar con posterioridad las asignaciones individuales de derechos de emisión. En efecto, según el artículo 11, apartado 1, segunda frase *in fine,* leído en combinación con el criterio nº 9 del anexo III de la Directiva 2003/87, el contenido de la decisión de asignación depende igualmente de la segunda consulta pública. Pues bien, esta segunda consulta pública sólo se produce tras el examen que realiza la Comisión del PNA notificado y ha de poder conducir a una modificación de la atribución que el Estado miembro se propone adoptar mediante su decisión de asignación so pena de que la consulta carezca de sentido y de que las observaciones del público queden en un plano puramente teórico (sentencia Reino Unido/Comisión, apartado 104 *supra,* apartado 57). De ello se desprende que, si bien en principio, toda modificación del marco esencial del PNA tras la finalización del procedimiento de examen recogido en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 puede neutralizar el sistema de control preventivo que en él se establece, una prohibición absoluta de modificación de las asignaciones individuales adoptadas en el PNA menoscabaría el efecto útil de la segunda consulta pública prevista en el artículo 11, apartado 1, segunda frase *in fine,* leído en combinación con el criterio nº 9 del anexo III de la Directiva 2003/87 (sentencia Reino Unido/Comisión, apartado 104 *supra,* apartado 58). Cabe añadir que, como se desprende de los puntos 93, 95 y 96 de sus observaciones, la propia Comisión parece partir del principio según el cual, dado el carácter obligatorio de la participación del público, las posibles modificaciones que se consideren necesarias tras la segunda consulta pública pueden integrarse en la decisión de asignación, a condición de que el Estado miembro informe de ello a la Comisión antes de la adopción de dicha decisión.

106 En segundo lugar, procede señalar que el pasaje pertinente («cada Estado miembro decidirá la cantidad total de derechos de emisión que asignará […] y su asignación al titular de cada instalación») del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 está formulado de modo más bien abierto y orientado hacia el futuro y que dicha disposición no prohíbe expresamente una modificación posterior de la cantidad de derechos de emisión atribuidos individualmente según la lista anexa al PNA y con arreglo a la decisión de asignación. Del mismo modo, el artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva, que establece las condiciones de legalidad del PNA, no hace referencia exclusivamente a los criterios enunciados en el anexo III de la Directiva 2003/87, sino que permite basar el PNA en otros criterios de asignación, siempre que sean «objetivos y transparentes». Por una parte, se desprende que, a falta de prohibición explícita de modificaciones posteriores de la asignación individual de derechos de emisión en el artículo 11, apartado 1, el PNA y la decisión de asignación pueden prever explícitamente tal posibilidad de modificación, a condición de que los criterios de su ejecución se fijen de manera objetiva y transparente. Por otra parte, se desprende que, cuando dichos criterios adicionales no constituyen criterios definidos en el anexo III de la Directiva 2003/87, el poder de control de la Comisión, con arreglo al artículo 9, apartado 3, de dicha Directiva, está necesariamente restringido y se limita a saber si dichos criterios adicionales, presentados por el Estado miembro en el ejercicio del margen de apreciación que tiene para adaptar su Derecho interno a dicha Directiva, cumplen los requisitos de objetividad y transparencia. Procede añadir que una posible modificación posterior de las asignaciones individuales de derechos de emisión, que se realizan tras la decisión de asignación en el sentido del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87, no tiene como consecuencia que la Comisión pierda toda posibilidad de control, dado el seguimiento permanente que ejerce, gracias a los instrumentos de gestión y de comprobación establecidos en el Reglamento nº 2216/2004, y a la facultad general de seguimiento de la que está investida con arreglo a los artículos 211 CE y 226 CE, que le permite actuar en cualquier momento en caso de infracción del Derecho comunitario.

ii) Artículo 29 de la Directiva 2003/87

107 El artículo 29 de la Directiva 2003/87 permite, con carácter excepcional y no obstante la cantidad total de derechos de emisión prevista, un incremento posterior

de la cantidad de derechos de emisión individualmente asignada. Esto confirma la idea de que, en principio, el Estado miembro no está autorizado a asignar derechos adicionales. No obstante, no existe ninguna disposición expresa en dicha Directiva que limite el margen de maniobra del Estado miembro en la gestión de la atribución individual de derechos de emisión cuando ésta no lleva a tal incremento sino sólo a correcciones posteriores a la baja. En efecto, en este último supuesto, no existe riesgo de una asignación que sobrepase la cantidad total de derechos de emisión prevista en el PNA, lo que sería contrario a la obligación de reducir las emisiones que incumbe a cada Estado miembro. A este respecto, procede igualmente señalar que, en respuesta a un cuestionario de la Comisión durante el procedimiento administrativo, la demandante observó que, en contra de lo que se desprendía del PNA notificado inicialmente, la decisión de asignación, adoptada con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87, sólo contenía adaptaciones *a posteriori* a la baja, y no medidas de incremento de asignaciones individuales (véase el apartado 34 *supra).*

iii) Artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004

108 Como alega la Comisión, el artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 216/2004 sólo constituye una regla procedimental de carácter técnico, destinada a la buena gestión y a la gestión centralizada, a escala europea, del sistema normalizado y centralizado de registros, que contiene, en particular, los cuadros relativos a los diversos PNA que presentan las cifras de los diferentes PNA notificados por los Estados miembros. Esta regla establece los requisitos para realizar correcciones y enviarlas al cuadro relativo al PNA; no obstante, dichas correcciones están sometidas al respeto del procedimiento de notificación y de control por la Comisión establecido con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87. De esto se desprende que las posibilidades de modificación no prejuzgan de ningún modo la legalidad o el fundamento de las correcciones en cuestión y que en todo caso no pueden modificar el alcance de las distintas disposiciones pertinentes de la Directiva 2003/87. Por el contrario, la formulación empleada en el artículo 38, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 2216/2204, según el cual «dicha corrección se ajuste a las metodologías especificadas en dicho [PNA]» confirma, al menos indirectamente, la posibilidad de una corrección posterior de la cantidad de derechos de emisión asignada, siempre que

el PNA establezca expresamente el método aplicable a dicha corrección. En efecto, de este modo dicha regla presupone que el Estado miembro debe prever en el PNA mecanismos de corrección, siempre que sean objetivos y transparentes en el sentido del artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2003/87.

Alcance de las orientaciones de la Comisión

i) Efecto de autolimitación de las orientaciones de la Comisión

109 En la medida en que las orientaciones de la Comisión pueden formar parte del marco jurídico pertinente, procede apreciar su alcance y analizar las disposiciones pertinentes para interpretar el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87.

110 A este respecto, procede señalar en relación con la naturaleza jurídica de estas orientaciones que, a pesar de tener como fundamento jurídico expreso el artículo 9, apartado 1, primer párrafo, última frase, de la Directiva 2003/87, con arreglo al cual «la Comisión desarrollará orientaciones para la aplicación de los criterios enumerados en el anexo III», dichas orientaciones no corresponden a ninguno de los actos de Derecho comunitario derivado establecidos en el artículo 249 CE (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de abril de 2000, España/Comisión, C-443/97, Rec. p. I 2415, apartado 28 y ss., y las sentencias Pfizer Animal Health/Consejo, apartado 81 *supra,* apartado 119, y Alpharma/Consejo, apartado 81 *supra,* apartado 140). No obstante, de esto se desprende la facultad que tiene la Comisión de elaborar y hacer públicas con carácter previo, bajo la forma de dichas orientaciones, su propia comprensión del contenido y el alcance de los criterios que figuran en el anexo III de dicha Directiva y la forma en que tiene intención de ejercer su control, con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, respecto de

la compatibilidad de las medidas de adaptación adoptadas por el Estado miembro con dichos criterios. Por lo tanto, las orientaciones forman parte de la categoría de reglas, que, como tales, no tienen, en principio, efecto vinculante autónomo frente a terceros y de las que la Comisión hace amplio uso en el marco de su práctica administrativa a fines de estructurar y de hacer más transparente el ejercicio de su facultad discrecional y de supervisión.

111 A este respecto, procede recordar la jurisprudencia con arreglo a la cual, al adoptar reglas de conducta administrativa que tienen por objeto producir efectos externos y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los supuestos contemplados en ellas, la institución en cuestión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por vulnerar los principios generales del Derecho, tales como el de igualdad de trato, el de seguridad jurídica o el de protección de la confianza legítima. Por lo tanto, no cabe excluir que, en determinadas circunstancias y en función de su contenido, dichas reglas de conducta de alcance general puedan producir efectos jurídicos y que, en particular, la Administración no pueda apartarse de ellas, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato (véase, respecto de las directrices de la Comisión para el cálculo de multas en materia de competencia, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartados 209 a 211; véase igualmente, respecto de las directrices adoptadas por la Comisión en materia de ayudas de Estado, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comisión, T-16/96, Rec. p. II-757, apartado 57), siempre que dicho enfoque no sea contrario a normativa comunitaria de rango superior. Mas concretamente, en materia de agricultura, salud y medio ambiente, el Tribunal de Primera Instancia ha reconocido que las instituciones comunitarias pueden imponerse orientaciones para el ejercicio de sus facultades de apreciación mediante actos no previstos en el artículo 249 CE, en particular mediante comunicaciones, en la medida en que dichos actos contengan normas indicativas sobre la orientación que deben seguir las instituciones comunitarias y no sean contrarios a las normas del Tratado (véanse las sentencias Pfizer Animal Health/Consejo, apartado 81 *supra,* apartado 119, y Alpharma/Consejo, apartado 81 *supra,* apartado 140 y la jurisprudencia que allí se cita).

112 De esto se desprende que, en el marco del ejercicio de su poder de control con arreglo al artículo 9 de la Directiva 2003/87, la Comisión se autolimita mediante sus orientaciones, de forma que no puede apartarse de ellas so pena de vulnerar, en su caso, determinados principios generales de Derecho comunitario, tales como el de igualdad de trato, el de protección de la confianza legítima y el de seguridad jurídica. En consecuencia, las orientaciones de la Comisión le son oponibles, en particular por los Estados miembros que son sus destinatarios, cuando adopta medidas contrarias a dichas orientaciones.

ii) Interpretación del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 a la luz de las orientaciones de la Comisión

113 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que la Comisión se ha pronunciado en los puntos 97 a 100 de sus orientaciones, por lo que se refiere al criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, del siguiente modo:

«97. Este criterio se refiere a que los [PNA] deben ser transparentes, lo que implica que deben indicarse y, por tanto, ponerse en conocimiento del público las cifras de derechos de emisión por instalación cuando se presenta el [PNA] a la Comisión y los demás Estados miembros.

[…]

98. Se considerará cumplido este criterio si el Estado miembro que corresponda ha respetado la obligación de incluir una lista con todas las instalaciones sujetas a la Directiva [2003/87] […]

[…]

100. Los Estados miembros deben indicar la cantidad total de derechos que van a asignar a cada instalación, así como los derechos expedidos cada año a cada instalación de conformidad con el apartado 4 del artículo 11 [de la Directiva 2003/87] […]»

114 El Tribunal de Primera Instancia considera que el punto 97 de las orientaciones de la Comisión refleja la misma *ratio legis* que sostiene la justificación dada por la comisión parlamentaria que propuso la inclusión del criterio nº 10 en la Directiva 2003/87 (véase el apartado 98 *supra).* En efecto, dicha justificación tiene por objeto, en esencia, garantizar al público y a las autoridades implicadas en la gestión del régimen de comercio de derechos de emisión la transparencia de la cantidad de derechos de emisión asignada por instalación en el PNA. Del mismo modo, la expresión «se considerará cumplido este criterio», utilizada en el punto 98 de las observaciones de la Comisión, indica que ella misma ha querido explicar que el alcance de la obligación contenida en el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 se limitaba a una obligación formal de notificación de «una lista con todas las instalaciones sujetas a la Directiva [2003/87]». Por otro lado, el punto 100 de las orientaciones de la Comisión se limita a exigir, aparte de lo formulado en el criterio nº 10, que el Estado miembro «indi[que] la cantidad total de derechos que van a asignar a cada instalación». La formulación elegida para explicar el margen de maniobra de que dispone el Estado miembro para la asignación de derechos de emisión («que van a asignar») no difiere en demasía de la del criterio nº 10 («que se prevé asignar») ni de la utilizada en las otras disposiciones pertinentes de la Directiva 2003/87 (véanse los apartados 101 a 106 *supra).*

115 El Tribunal de Primera Instancia concluye que la Comisión no aporta ninguna precisión adicional en sus orientaciones, en comparación con el tenor de las disposiciones pertinentes de la Directiva 2003/87, por lo que respecta al alcance del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, precisión que podría servir de apoyo al

fundamento de su interpretación, según la cual las medidas de adaptación *a posteriori* controvertidas son contrarias a dicho criterio. Las orientaciones de la Comisión tampoco contienen ningún indicio de solución relativo a si el Estado miembro puede modificar la asignación individual de derechos de emisión tras la adopción de su PNA o de la decisión de asignación con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

116 No obstante, dado que las orientaciones de la Comisión tienen como objetivo concretar su práctica administrativa y de control y describir la amplitud del margen de maniobra del que dispone el Estado miembro para la adaptación a los criterios establecidos en el anexo III de la Directiva 2003/87, la Comisión está obligada a redactar dichas orientaciones con la mayor claridad y precisión posibles, en particular en lo que se refiere a los aspectos esenciales. Máxime cuando la potestad de controlar y rechazar PNA, ejercida por la Comisión con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, está bastante circunscrita, limitándose al examen de la compatibilidad de los PNA únicamente con los criterios del anexo III y las disposiciones del artículo 10 de la Directiva 2003/87. Por lo tanto, a falta de cualquier referencia a la cuestión de la legalidad de las adaptaciones *a posteriori* a la baja de la cantidad de derechos de emisión asignada individualmente y del margen de maniobra del Estado miembro a este respecto en las orientaciones de la Comisión, la Comisión no puede oponer legítimamente al Estado miembro la prohibición de dichas adaptaciones so pena de vulnerar los principios generales de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, sino que, por el contrario, el Estado miembro puede oponerle dicha falta de referencia, a menos que ello no vaya en contra de otras disposiciones de Derecho comunitario, en particular disposiciones de Derecho comunitario de rango superior.

iii) Alcance de la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004

117 El Tribunal de Primera Instancia añade que la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004, que reitera y completa los motivos de la Decisión impugnada, adoptada ese mismo día, y en especial los motivos por los que la Comisión considera

que las adaptaciones *a posteriori* controvertidas son incompatibles con el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, no puede modificar la interpretación de las orientaciones de la Comisión recogida en los apartados 114 y 116 *supra.* Ciertamente, dicha Comunicación constituye un elemento importante relacionado con el contexto inmediato en el que se adoptó la Decisión impugnada y, por lo tanto, una motivación complementaria de los motivos contenidos en dicha Decisión, que el juez comunitario está obligado a tomar en consideración cuando realiza el control de legalidad (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de julio de 2003, Verband der freien Rohrwerke y otros/Comisión, T-374/00, Rec. p. II-2275, apartados 122 a 124). No obstante, dicha Comunicación no es anterior a la elaboración del PNA alemán, lo que podría haber ayudado a la República Federal de Alemania a respetar los criterios recogidos en el anexo III, ni está basada en el artículo 9, apartado 1, primer párrafo, última frase, de la Directiva 2003/87 y, por lo tanto, no puede modificar el alcance de las orientaciones de la Comisión elaboradas en aplicación de dicha disposición.

Conclusión sobre la interpretación contextual del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

118 Habida cuenta de todo lo que precede, el Tribunal de Primera Instancia concluye que la interpretación contextual del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, a la luz del resto de disposiciones de dicha Directiva y de las orientaciones de la Comisión, no puede aportar una respuesta clara y precisa a la cuestión de si el Estado miembro dispone, después de que la Comisión haya aprobado su PNA y tras adoptar la decisión de asignación, de la posibilidad de adaptar a la baja la asignación individual de derechos de emisión a las instalaciones.

e) Interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

Observación preliminar

119 Respecto de la interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, procede hacer referencia en especial a los objetivos y a la economía

general de dicha Directiva, a cuyo cumplimiento y funcionamiento pretenden contribuir los criterios del anexo III. En este contexto, cabe preguntarse en particular si la ejecución efectiva de los objetivos de dicha Directiva y, por tanto, el efecto útil de las disposiciones pertinentes que tienen por objeto el cumplimiento de estos objetivos, entre los cuales figuran los criterios previstos en el anexo III, se oponen al reconocimiento de la legalidad de las adaptaciones *a posteriori* a la baja de las asignaciones atribuidas (véanse los apartados 93 a 118 *supra).*

120 Por tanto, procede comenzar definiendo el alcance de los objetivos establecidos en la Directiva 2003/87 cuya ejecución podría verse obstaculizada por la admisión de las adaptaciones *a posteriori* controvertidas.

Objetivos de la Directiva 2003/87

121 Con arreglo al artículo 1 de la Directiva 2003/87, el objetivo principal de dicha Directiva consiste en «establece[r] un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad […] a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente». A este respecto, el criterio nº 1 *in fine* del anexo III de dicha Directiva establece que la cantidad total de derechos de emisión por asignar durante el período pertinente «no será superior a la cantidad que probablemente resulte necesaria para aplicar estrictamente los criterios del presente anexo» y que «antes de 2008, […] será compatible con el propósito de alcanzar o superar el objetivo correspondiente a cada Estado miembro de conformidad con la Decisión 2002/358 […] y el Protocolo de Kioto». Del mismo modo, el cuarto considerando de la Directiva 2003/87 menciona los compromisos contraídos por la Comunidad Europea y sus Estados miembros para reducir sus emisiones antropogénicas globales de los gases de efecto invernadero en virtud del Protocolo de Kioto.

122 El quinto considerando de la Directiva 2003/87 precisa que «la presente Directiva pretende contribuir a que se cumplan en mayor medida los compromisos de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, mediante un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero eficaz y con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo». Además, el séptimo considerando enuncia que «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».

123 El vigésimo considerando subraya que «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». Además, el vigésimo quinto considerando recoge que «las políticas y las medidas deben aplicarse tanto en los Estados miembros como en la Comunidad a todos los sectores económicos […] a fin de producir reducciones de emisiones sustanciales».

124 De esto se desprende que el objetivo principal declarado de la Directiva 2003/87 es reducir, de manera sustancial, las emisiones de gases de efecto invernadero para poder respetar los compromisos de la Comunidad y de los Estados miembros con respecto al Protocolo de Kioto. Este objetivo debe cumplirse respetando una serie de «subobjetivos» y recurriendo a determinados instrumentos. El instrumento principal a tal fin está constituido por el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (artículo 1 y segundo considerando de la Directiva 2003/87), cuyo funcionamiento está determinado por ciertos «subobjetivos», a saber, que se realice de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente, mantener el desarrollo económico y el empleo y la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia (artículo 1 y considerandos quinto y séptimo de dicha Directiva). Por otro lado, la Directiva 2003/87 fomenta el uso de un tipo de instrumento particular, a saber, el recurso a la utilización de tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético, que permiten reducir las emisiones por unidad de rendimiento (vigésimo considerando de dicha Directiva).

125 Por otro lado, procede precisar que el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, que se refiere a la asignación de derechos de emisión a las instalaciones mencionadas en el PNA, constituye precisamente una disposición comunitaria relativa a la asignación de derechos de emisión por los Estados miembros en el sentido del séptimo considerando de dicha Directiva, y, de este modo, tiene por objeto «contribuir a mantener la integridad del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia». Por lo tanto, en el marco de la interpretación teleológica del criterio nº 10 y, por tanto, del control de la legalidad de la Decisión impugnada, los «subobjetivos» que representan el mantenimiento de la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia revisten una importancia particular.

126 Por ello, procede efectuar la interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 respecto de estos «subobjetivos».

Interpretación del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 respecto de los objetivos de dicha Directiva

i) Alegaciones principales de las partes

127 A este respecto, y en el marco de sus alegaciones relativas al criterio nº 5, la Comisión alega que las adaptaciones *a posteriori* afectan a la motivación de los titulares para comportarse de acuerdo con los objetivos de la Directiva 2003/87 y, en definitiva, para reducir sus niveles de emisión. En apoyo de su tesis, afirma, en esencia, que dicha reducción de emisiones puede alcanzarse, a elección de los titulares, bien efectuando inversiones en tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético, que tienen como resultado niveles de emisión más bajos por unidad de rendimiento, bien mediante una simple reducción de la producción, lo que entraña una reducción proporcional de las emisiones. Por el contrario, en su opinión las adaptaciones *a posteriori* generan incertidumbre, e incluso disuaden a los titulares de invertir, lo

que tiene como consecuencia que las mejoras de las tecnologías productivas y las disminuciones de producción serán menos importantes que si no existen dichas adaptaciones.

128 La demandante responde que un mecanismo de adaptaciones *a posteriori,* que disuade a los titulares de efectuar sobreevaluciones de su necesidad de derechos de emisión y que, por tanto, impide las «sobreasignaciones» constituye una *conditio sine qua non* para cumplir los objetivos de la Directiva 2003/87, a saber, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. Que la aplicación de las adaptaciones *a posteriori* esté vinculada a los desequilibrios constatados entre la producción real y la anunciada, y no a la reducción de los niveles de emisión, tiene precisamente como consecuencia que las decisiones económicas del titular respecto de la compra o venta de derechos de emisión dependan de la eficacia de su instalación. Por tanto, ni la motivación de los titulares para reducir sus emisiones ni la seguridad de las inversiones efectuadas a tal fin se ven menoscabadas por las adaptaciones *a posteriori,* sino más bien al contrario.

ii) Criterios de análisis pertinentes

129 Para la interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 y de su aplicación a las adaptaciones *a posteriori* controvertidas, es necesario tener en cuenta como criterios de análisis pertinentes, en particular los siguientes: en primer lugar, la relación existente entre el volumen de producción y los niveles de emisión respecto del objetivo de reducción de las emisiones; en segundo lugar, la relación que existe entre dicho objetivo y el de reducir las emisiones de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente (artículo 1 de la Directiva 2003/87); en tercer lugar, el objetivo de reducir las emisiones mediante mejoras tecnológicas (vigésimo considerando de la Directiva); en cuarto lugar, el objetivo de mantener la integridad del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia (séptimo considerando de dicha Directiva).

— Relación entre el volumen de producción y los niveles de emisión respecto del objetivo de reducción de las emisiones

130 Con carácter previo, ha lugar a señalar que las partes no discuten que las adaptaciones *a posteriori* están vinculadas, con carácter principal, a modificaciones del volumen de producción, es decir, a la modificación del número de unidades producidas, y no a la modificación de los niveles de emisión de una instalación. Como explicó la demandante en respuesta a una cuestión escrita del Tribunal de Primera Instancia, sin que la Comisión le contradijera en este punto, lo mismo puede decirse de la regla denominada «cierre *de facto*» establecida en el PNA alemán (véase el apartado 31, primer guión, *supra),* recogida en el artículo 7, apartado 9, de la Ley de asignación, cuya aplicación depende, en el fondo, de una reducción del volumen de producción; la reducción de las emisiones de la instalación a un nivel inferior al 10 % o al 60 % de la media anual de emisiones durante el período de referencia sólo es pertinente para el desarrollo de un examen particular a este respecto por la Administración.

131 Por lo tanto, en el marco de la interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, basta con examinar, respecto de los elementos facilitados por la Comisión en la Decisión impugnada, si dicho criterio se opone a las medidas de adaptación *a posteriori* de los derechos de emisión vinculadas a la reducción del volumen de producción.

132 Procede declarar que, como explicó la Comisión en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia, en el supuesto de reducción del volumen de producción las emisiones de la instalación se reducen y, por consiguiente, el titular dispone de derechos de emisión que puede bien poner en el mercado de derechos de emisión bien conservar, en la medida en que no deban ser restituidos y anulados. Por el contrario, en este caso, el nivel de emisión no desciende por unidad de rendimiento, sino sólo en términos absolutos, y esto proporcionalmente a la reducción del volumen de producción. Se desprende igualmente que, tras dicho descenso de producción, los niveles de emisión globales de los sectores industriales comprendidos en el anexo I de la Directiva 2003/87 no se reducen necesariamente, dado que los derechos de emisión liberados pueden ser utilizados posteriormente, bien por el

propio titular bien por otros titulares que los adquieren en el régimen de comercio. Por tanto, si bien la reducción del volumen de producción representa un medio indispensable para alimentar el mercado de derechos de emisión, no garantiza por sí misma la realización del objetivo principal y último de la Directiva 2003/87, que consiste en reducir sustancialmente la totalidad de emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

133 No obstante, como alegó la Comisión, cuando el titular es consciente de que se penalizará toda disminución de producción que se aparte de sus propias previsiones mediante adaptaciones *a posteriori,* el incentivo para reducir su producción a fines de liberar derechos de emisión disminuye, e incluso desaparece, aun en el supuesto de un incremento de la demanda en el régimen de comercio procedente de otros titulares que desean obtener derechos de emisión adicionales. Aun suponiendo que el buen funcionamiento del régimen de comercio de derechos de emisión implique la posibilidad de satisfacer esta demanda, es importante conservar la libertad de elección del titular de reducir su volumen de producción y de poner en el mercado los derechos de emisión liberados a fin de permitir responder a corto plazo a dicho incremento de la demanda procedente de otros titulares. Finalmente, si bien resulta poco probable que las adaptaciones *a posteriori* cuya aplicación presupone una fuerte disminución de la producción, como en el caso del «cierre *de facto*» (véase el apartado 31, primer guión, *supra),* afecten de manera sensible a la motivación para disminuir ocasional y limitadamente el volumen de producción en reacción a las variaciones de la demanda en el régimen de comercio, sí es posible que ocurra esto en las adaptaciones *a posteriori* ya aplicables en el supuesto de una disminución relativamente pequeña de producción, como ocurre en las instalaciones en servicio después de 2003 y los nuevos entrantes (véase el apartado 31, tercer y cuarto guiones, *supra).*

134 Por consiguiente, la Comisión ha demostrado que algunas de las adaptaciones *a posteriori* controvertidas, en la medida en que disuaden a los titulares de disminuir el volumen de producción de sus instalaciones, pueden alterar el cumplimiento del objetivo del funcionamiento eficaz del mercado de derechos de emisión en el sentido del artículo 1 y del quinto considerando de la Directiva 2003/87. Sin embargo, la Comisión no ha aportado pruebas que permitan establecer que dichas adaptaciones menoscaban el objetivo principal de la Directiva 2003/87, a saber, la reducción de la totalidad de las emisiones de gases de efecto invernadero con arreglo a dicho artículo.

135 Por lo tanto, procede comprobar si las adaptaciones *a posteriori* controvertidas son compatibles con los «subobjetivos» de la Directiva 2003/87 establecidos en los apartados 124 a 126 *supra,* con los que ha de conciliarse el objetivo principal de reducción de la totalidad de emisiones de gases de efecto invernadero.

— Conciliación del objetivo de reducir las emisiones con el objetivo de reducirlas de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente

136 Con arreglo a su artículo 1, la Directiva 2003/87 tiene por objeto fomentar la reducción de las emisiones mediante un régimen de comercio de derechos de emisión y realizarlo de forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. Como reconoció la Comisión durante la vista, los criterios de eficacia en relación con el coste y de eficiencia económica no se aplican sólo al funcionamiento del régimen de comercio de derechos como tal, sino también a los sectores de actividad recogidos en el anexo I de la Directiva 2003/87 que están sujetos al objetivo de reducción de las emisiones, como el sector de producción de acero o el de la energía. Esta afirmación se ve confirmada, al menos indirectamente, por un lado, por el quinto considerando *in fine* de la Directiva 2003/87, con arreglo al cual el régimen de comercio debe causar el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo, y, por otro lado, por el séptimo considerando de dicha Directiva, que exige la adopción de disposiciones comunitarias sobre la asignación de derechos de emisión por los Estados miembros para contribuir a mantener la integridad del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia.

137 A este respecto, procede recordar que si bien una disminución del volumen de producción puede permitir alimentar el mercado de derechos de emisión, esto no se traduce necesariamente en una reducción del nivel global de emisión (véase el apartado 132 *supra).* Por otro lado, esta disminución del volumen de producción corre el riesgo de entrañar una subalimentación del mercado de productos en cuestión, en la medida en que la producción no baste para satisfacer la demanda en dichos mercados, situación que puede producirse en particular en el supuesto de que exista un déficit estructural de la oferta de derechos de emisión en el régimen de comercio

y precios de derechos de emisión que sobrepasen en gran medida el beneficio que el titular pueda obtener del incremento de producción resultante de agotar los derechos de emisión que tiene a su disposición. Si bien dicha situación se deriva de la lógica económica del régimen de comercio, parece difícilmente conciliable con el objetivo de reducir las emisiones de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente respecto de los sectores de actividad y los mercados de productos de que se trata, recogidos en el anexo I de la Directiva 2003/87. Por lo tanto, en contra de la opinión de la Comisión, las adaptaciones *a posteriori* no pueden considerarse contrarias al objetivo previsto en el artículo 1 de la Directiva 2003/87 en la medida en que disuaden a los titulares de reducir su volumen de producción, teniendo en cuenta los efectos positivos que implican para el funcionamiento de los mercados de productos en cuestión.

138 De esto se desprende que la Comisión no ha demostrado que el efecto disuasorio de las adaptaciones *a posteriori* vinculadas a la reducción de los niveles de producción sea contrario al objetivo de reducir las emisiones de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente en lo que respecta a los mercados de que se trata, comprendidos en el anexo I de la Directiva 2003/87.

— Objetivo de reducir las emisiones mediante mejoras tecnológicas

139 También procede comprobar si las adaptaciones *a posteriori* controvertidas son compatibles con el «subobjetivo» establecido en el vigésimo considerando de la Directiva 2003/87, con arreglo al cual dicha Directiva «fomentará la utilización de tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético [...] que genera[n] menos emisiones por unidad de rendimiento». A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera que la Comisión afirmó equivocadamente en la vista que dicho considerando se limitaba a «constatar» un efecto deseable y futuro de la ejecución de la Directiva 2003/87 y que, en todo caso, sólo se trataba de un «objetivo subsidiario». En efecto, si bien es cierto que dicho considerando está formulado en

futuro («fomentará») y en forma de constatación de un hecho, no lo es menos que la utilización de nuevas tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético puede, por un lado, contribuir de manera sustancial al objetivo principal de reducir las emisiones y, por otro lado, a reducirlas de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente tanto en el mercado de derechos de emisión como en los mercados de productos en cuestión, por lo que no entraña una reducción del volumen de producción potencialmente perjudicial para su buen funcionamiento (véase el apartado 137 *supra).* Esto también demuestra que la inversión en tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético constituye un instrumento al menos equivalente, si no superior, a la reducción del volumen de producción, a fines de lograr la conciliación del objetivo de reducir sustancialmente las emisiones y el de reducirlas de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente tanto en el mercado de derechos de emisión como en los mercados de productos en cuestión.

140 Además, si bien es cierto que las adaptaciones *a posteriori* controvertidas pueden disuadir a los titulares de reducir su volumen de producción para disminuir las emisiones, no menoscaban el objetivo de incentivar a los titulares a invertir en el desarrollo de tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético, ni a la seguridad de tales inversiones, en contra de lo que afirma la Comisión. Al contrario, en la medida en que las adaptaciones *a posteriori* controvertidas disuaden a los titulares de reducir su producción contrariamente a sus propias previsiones, estas adaptaciones pueden reforzar el incentivo para reducir las emisiones mediante inversiones efectuadas en la mejora de la eficacia energética de la tecnología productiva.

141 A este respecto, la Comisión no puede alegar válidamente que las adaptaciones *a posteriori* controvertidas no pueden promover el objetivo de reducir las emisiones, porque los derechos de emisión liberados no se suprimen inmediatamente, sino que se transfieren a la reserva para permanecer accesibles a los nuevos entrantes, lo que tiene como consecuencia que la cantidad total de derechos de emisión permanece sin cambios. Por una parte, esta alegación no tiene en cuenta que el resultado no es necesariamente diferente en el caso de una liberación de derechos de emisión posterior a un descenso del volumen de producción con el fin de permitir la venta de derechos de emisión no utilizados (véase el apartado 132 *supra).* Por otra parte, es precisamente en este último supuesto en el que el incentivo a invertir en el desarrollo de una tecnología más eficaz se ve, como mínimo, reducido, puesto que se abre a los

titulares otra vía menos costosa a corto plazo para reducir las emisiones. Por lo tanto, la alegación de la Comisión según la cual las adaptaciones *a posteriori* tienen un efecto neutro o negativo desde el punto de vista del medio ambiente no está fundada. Además, la Comisión parece contradecir sus propias afirmaciones, formuladas a este respecto en la Comunicación de 7 de julio de 2004 (p. 8), en la que se indica que «podría decirse» que las adaptaciones *a posteriori* a la baja tienen «un efecto beneficioso para el medio ambiente». No obstante, procede precisar que el efecto positivo de las *adaptaciones a posteriori* respecto del objetivo de reducir sustancialmente las emisiones es netamente menos importante en el caso de que, en lugar de transferirse a la reserva, los derechos de emisión sean objeto de anulación inmediata.

142 Por consiguiente, en contra de las afirmaciones de la Comisión, las adaptaciones *a posteriori* controvertidas no contravienen el objetivo de reducir las emisiones invirtiendo en tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético, en el sentido del vigésimo considerando de la Directiva 2003/87.

— Objetivo de mantener la integridad del mercado interior y las condiciones de competencia

143 Por otro lado, el Tribunal de Primera Instancia considera que es necesario examinar si las adaptaciones *a posteriori* controvertidas contribuyen a mantener la integridad del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia, en el sentido del séptimo considerando de la Directiva 2003/87, objetivos que revisten una importancia particular en el marco de la interpretación del criterio nº 10 de dicha Directiva (véase el apartado 125 *supra).*

144 Como observa la demandante, existe una tendencia natural en los titulares a desear obtener un máximo de derechos de emisión, lo que implica para ellos una importante inclinación a sobrevaluar —y no por negligencia— sus propias necesidades de

derechos de emisión. De ello se desprende un riesgo de «sobreasignación» en favor de determinados titulares, en particular de aquéllos para los que la comprobación objetiva sobre la base de datos de producción histórica se presenta difícil o imposible (véase el apartado 31, tercer y cuarto guiones, *supra).* A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera que, más allá de su postulado general respecto de la necesidad de determinar la cantidad de derechos de emisión por adelantado, la Comisión no presenta ningún elemento concreto que tenga por objeto contradecir la argumentación de la demandante con arreglo a la cual las adaptaciones *a posteriori* contribuyen precisamente al mantenimiento y al restablecimiento de las condiciones de competencia al evitar que determinados titulares obtengan ventajas injustificadas respecto de otros titulares mediante una «sobreasignación» de derechos de emisión.

145 Además, procede precisar que la propia Comisión parece partir del principio, evocado en su escrito enviado a los Estados miembros el 17 de marzo de 2004, relativo a la aplicación de la normativa comunitaria en materia de ayudas a los PNA, con arreglo al cual dichas «sobreasignaciones» pueden infringir el artículo 87 CE, apartado 1, y falsear o amenazar falsear la competencia. En estas circunstancias, la alegación de la Comisión, muy poco circunstanciada, según la cual el régimen de comercio de derechos de emisión se basa en previsiones e implica mecanismos de autocorrección que garantizan la igualdad de oportunidades de los titulares, lo que excluye *a priori* las distorsiones de competencia, no es comprensible, y por tanto, no puede admitirse.

146 Del mismo modo, la Comisión no ha presentado durante el procedimiento administrativo, ni en la Decisión impugnada, ni en la Comunicación de 7 de julio de 2004, ni siquiera durante la fase escrita ante el Tribunal de Primera Instancia, elementos suficientes para contestar la legalidad de las adaptaciones *a posteriori* controvertidas respecto del objetivo de preservar la integridad del mercado interior. Como ha admitido la propia Comisión, sus observaciones, presentadas únicamente en la vista, en respuesta a una pregunta concreta del Tribunal de Primera Instancia a este respecto, sobre la existencia de una restricción inadmisible del libre comercio intracomunitario de los derechos de emisión, debido a la retirada de derechos del mercado y la transferencia de éstos a la reserva accesible sólo a los titulares de instalaciones establecidas en territorio alemán, no encuentran eco en los motivos de la Decisión impugnada, ni en los autos relativos al desarrollo del procedimiento administrativo.

En todo caso, el Tribunal de Primera Instancia considera que las referencias, muy genéricas, recogidas en el punto 2 de la réplica, a la posibilidad de transferir, con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la directiva 2003/87, los derechos de emisión en el interior de la Comunidad así como, en los puntos 5 y 6 de la dúplica, a la necesidad de salvaguardar la eficacia del régimen de comercio de derechos de emisión, no pueden calificarse de respuestas suficientes a este respecto. Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia señala que esta apreciación no obsta a un posible examen de las adaptaciones *a posteriori* controvertidas respecto de las libertades fundamentales consagradas en el Tratado, en particular, la libre circulación de mercancías y la libertad de establecimiento, con arreglo a los artículos 28 CE y 43 CE, examen que no existe en la Decisión impugnada ni en la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004. Pues bien, teniendo en cuenta la falta de motivos de defensa claros y precisos de la Comisión a este respecto y la necesidad de salvaguardar el reparto de funciones y el equilibrio institucional entre los poderes administrativo y judicial, en el caso de autos el Tribunal de Primera Instancia no puede sustituir a la Comisión respecto de la comprobación, en fase administrativa, de la conformidad de las reglas pertinentes del PNA alemán con las libertades fundamentales del Tratado.

147 El Tribunal de Primera Instancia concluye que la Comisión no ha demostrado suficientemente que las adaptaciones *a posteriori* controvertidas sean contrarias a los objetivos de preservación de la integridad del mercado interior y de mantenimiento de las condiciones de competencia.

Conclusión sobre la interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

148 A la vista de todo lo que precede, el Tribunal de Primera Instancia considera que la Comisión no ha tenido en cuenta el alcance del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87, leído a la luz de los objetivos de dicha Directiva y, en particular, de los formulados en su séptimo considerando, en la medida en que califica las adaptaciones *a posteriori* controvertidas como contrarias al sistema y a la economía general de dicha Directiva. A este respecto, el mero hecho de que las adaptaciones *a posteriori* controvertidas pueden disuadir a los titulares de reducir su volumen de producción, y, por tanto, sus tasas de emisión, no basta para poner en tela de juicio su legalidad respecto del conjunto de los objetivos de la Directiva 2003/87. Por otro lado, se desprende del efecto de autolimitación creado por las orientaciones de la

Comisión que ésta debe aceptar que la demandante le oponga la falta de claridad y de precisión de dichas orientaciones en relación con una posible prohibición de las adaptaciones *a posteriori* controvertidas respecto de los objetivos de dicha Directiva (véanse los apartados 112 y 116 *supra).*

f) Conclusión sobre la legalidad de la Decisión impugnada respecto del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87

149 Por tanto, procede concluir, a la luz de una interpretación literal, histórica, contextual y teleológica, que la Comisión no ha demostrado que el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 reduzca el margen de maniobra del Estado miembro respecto de las formas y medios para adaptar el Derecho interno a dicha Directiva en el sentido de que prohíbe la aplicación de las adaptaciones *a posteriori* controvertidas. Por tanto, la Decisión impugnada adolece de error de Derecho a este respecto.

150 De esto se desprende que la Comisión incurrió en error de Derecho en la aplicación del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 y que procede estimar la primera parte del primer motivo de la demandante.

3. Legalidad de la Decisión impugnada respecto del criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87

a) Generalidades

151 En el cuarto considerando de la Decisión impugnada, la Comisión considera, en esencia, que las adaptaciones *a posteriori* relativas a la cantidad de derechos de

emisión asignada a los nuevos entrantes son contrarias al criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87, porque los nuevos entrantes tienen una ventaja injustificada frente a los titulares ya cubiertos por el PNA alemán, para los que no se admiten tales ajustes. Del mismo modo, en su Comunicación de 7 de julio de 2004, la Comisión precisa que «la intención de [la demandante] de [...] adaptar la asignación de derechos a nuevos entrantes infringe el criterio [nº] 5, que exige la no discriminación de acuerdo con el Tratado, ya que la aplicación de dichas adaptaciones *a posteriori* discriminaría a los nuevos entrantes respecto a los titulares de otras instalaciones cuyas asignaciones no permite la Directiva [2003/87] que se adapten *a posteriori*».

152 Procede recordar, a este respecto, el tenor literal del criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87, con arreglo al cual, «de conformidad con los requisitos del Tratado, en particular sus artículos 87 [CE] y 88 [CE], el [PNA] no distinguirá entre empresas o sectores de modo que se favorezca indebidamente a determinadas empresas o actividades». Respecto de la prohibición de discriminación, el punto 51 de las orientaciones de la Comisión, relativo al criterio nº 6, que hace referencia expresa a los nuevos entrantes, precisa además que el principio de igualdad de trato constituye el principio fundamental relativo al acceso de los nuevos entrantes a los derechos de emisión. Finalmente, el punto 61 de dichas orientaciones enuncia que «de acuerdo con el principio de igualdad de trato, el método de asignación de derechos que apliquen los Estados miembros a los nuevos entrantes debería ser, en lo posible, el mismo que se sigue respecto a titulares de instalaciones existentes que se encuentren en una situación comparable», reconociendo que «no obstante, pueden hacerse adaptaciones por razones justificadas».

153 Se desprende de lo que precede que la Comisión considera correctamente el criterio nº 5, cuyo tenor literal hace referencia expresa al concepto de discriminación, como la aplicación específica del principio general de igualdad de trato en el marco de la ejecución de la Directiva 2003/87 por los Estados miembros y, más particularmente, en el marco de la asignación de derechos de emisión efectuado sobre la base de los PNA. Además, la Comisión se refiere correctamente en sus orientaciones a los requisitos de aplicación del principio de igualdad de trato reconocidos por la

jurisprudencia, en particular, la necesidad de efectuar una comparación de las situaciones de las personas en cuestión («situación comparable») y la posibilidad de justificar objetivamente una discriminación («adaptaciones [...] justificadas»). En efecto, con arreglo a esta jurisprudencia, dicho principio exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2005, Alliance for Natural Health y otros, C-154/04 y C-155/04, Rec. p. I 6451, apartado 115 y la jurisprudencia que en él se cita).

b) Comparación de las situaciones respectivas de los titulares interesados

154 Para determinar si la Comisión aplicó correctamente el principio de igualdad de trato en el caso de autos, procede comenzar examinando si verificó debidamente si los nuevos entrantes se encuentran en una situación análoga a la del resto de titulares de explotaciones respecto de la aplicación de las adaptaciones *a posteriori.*

155 A este respecto, procede recordar que, en contra de lo que parece considerar la Comisión, el PNA alemán prevé la aplicación de adaptaciones *a posteriori* no sólo para los nuevos entrantes, sino también para determinados titulares de instalaciones ya presentes en el mercado y cubiertos por el PNA alemán.

156 En efecto, por una parte, el PNA alemán permite la aplicación de adaptaciones *a posteriori* para todos los titulares en el supuesto de una reducción sustancial de

la producción o de un «cierre *de facto*» (véanse el apartado 31, primer guión, y el apartado 89 *supra).* Por tanto, a este respecto la Comisión no puede alegar válidamente, de manera tan genérica, que el PNA alemán establece un trato desigual de otros titulares respecto de los nuevos entrantes, sin haber examinado la existencia de una situación diferente o similar de dichos diferentes titulares, que se ven igualmente sometidos a las normas de adaptación *a posteriori.*

157 Por otra parte, el PNA alemán establece la aplicación de adaptaciones *a posteriori* parecidas a las aplicables a los nuevos entrantes en el supuesto concreto de las instalaciones cuya explotación comenzó en 2003 o en 2004 (véase el apartado 31, tercer guión, y el apartado 88 *supra).* Esto se ve confirmado por la Ley de asignación, que establece mecanismos de revocación idénticos para los nuevos entrantes y los titulares que hayan comenzado a producir después de 2002 (véase, por una parte, el artículo 8, apartado 4, de la Ley de asignación y el artículo 11, apartado 5, leído en relación con el artículo 8, apartado 4, por otra). A este respecto, procede señalar que, además de la explicación aportada para las adaptaciones *a posteriori* aplicables a los nuevos entrantes, la demandante justifica en esencia la aplicación de adaptaciones a las instalaciones cuya explotación comenzó en 2003 o en 2004 por un riesgo de «sobreasignación», que resulta del hecho de que los titulares interesados pueden verse incitados a presentar previsiones de producción sobreestimadas, en el marco del procedimiento de asignación basado en el método de cálculo denominado «benchmarking». En efecto, según la demandante, dicho riesgo no se produce en los supuestos de instalaciones en servicio desde, al menos, el año 2002, para las que se aplica el método de cálculo denominado «grandfathering», que permite obtener datos relativamente fiables respecto de los niveles de producción obtenidos en el pasado.

158 A la vista de todo cuanto antecede, las alegaciones de la Comisión presentadas en apoyo de su conclusión general, recogida en el cuarto considerando de la Decisión impugnada, según la cual las adaptaciones *a posteriori* aplicables a los nuevos entrantes son contrarios al criterio nº 5 en la medida en que pueden conceder una ventaja a los nuevos entrantes respecto de otros titulares, que no están sometidos a las reglas de adaptaciones *a posteriori,* no están apoyadas por los hechos ni fundadas en Derecho.

159 En primer lugar, no se desprende de la Decisión impugnada ni de las comunicaciones de la Comisión, por qué motivos y en qué medida los nuevos entrantes se encontrarían en una situación similar o diferente respecto del resto de titulares en relación a la aplicación de las adaptaciones *a posteriori.* Al contrario, la Decisión impugnada no tiene en cuenta de manera manifiesta que se aplican adaptaciones similares o incluso idénticas a las referidas a los nuevos entrantes a titulares de explotaciones que hayan comenzado a producir después de 2002.

160 En segundo lugar, como alega la demandante en su tercer motivo, la alegación formulada por la Comisión durante la instancia, según la cual el hecho de que los nuevos entrantes dispongan de una posibilidad de corrección posterior de la cantidad de derechos de emisión asignada constituye una ventaja porque les permite proceder a sobreestimaciones del volumen de producción cuando se presenta la solicitud de asignación y da lugar a controles más laxos por parte de las autoridades alemanas es manifiestamente contradictoria y errónea en varios aspectos.

161 En efecto, por una parte, la alegación según la cual una corrección posterior a la baja de los derechos de emisión asignados a un titular —es decir, una medida de retirada, ejecutada en perjuicio del titular afectado, dado que le priva de un «bien» con valor comercial— puede constituir una «ventaja» para éste en relación con otros titulares que no están sujetos a dicho mecanismo de corrección, resulta contradictoria. Por otra parte, dicha alegación implica que el resto de titulares, suponiendo que se encuentren en una situación similar, no disponen de la misma «ventaja» que, en todo caso, no se aplica a los titulares que entraron en el mercado después de 2002, que están sometidos al mismo mecanismo de corrección.

162 Del mismo modo, la alegación con arreglo a la cual la motivación de los nuevos entrantes para efectuar sobreevaluaciones es mayor en presencia de la posibilidad

de una adaptación *a posteriori* que a falta de tal mecanismo es muy especulativa e igualmente contradictoria. En efecto, dicha alegación lleva a la conclusión contraria, teniendo en cuenta el hecho de que todo titular que es consciente, al presentar su solicitud, del riesgo de una adaptación *a posteriori* se ve más bien inclinado a desear evitarla. Finalmente, la alegación según la cual las autoridades competentes son menos diligentes cuando disponen de una posibilidad de corrección *a posteriori* no es tampoco convincente, dado que toda administración eficaz está interesada en evitar con carácter previo toda complicación posterior y en particular medidas de retirada costosas en el tiempo y que implican la inversión de importantes recursos administrativos.

163 A la vista de todo lo anterior, el cuarto considerando de la Decisión impugnada es manifiestamente contradictorio y erróneo y constituye un incumplimiento manifiesto de los requisitos de aplicación del principio de igualdad de trato. Procede añadir que, con arreglo al artículo 9 de la Directiva 2003/87, en el marco del control del respeto del criterio nº 5 por el Estado miembro, la Comisión no puede contentarse con afirmar la existencia de una desigualdad de trato sin haber examinado previamente, con toda la diligencia requerida, los elementos pertinentes a este respecto, precisados por la jurisprudencia citada en el apartado 153 *supra,* y sin haberlos tenido debidamente en cuenta para justificar su conclusión.

164 De ello se desprende que la Comisión incurrió en error de Derecho en la aplicación del criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87 y que también debe estimarse la segunda parte del primer motivo.

165 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia considera que procede examinar el tercer motivo, dada su estrecha vinculación con el primero.

III. *Tercer motivo, basado en un incumplimiento de la obligación de motivación en virtud del artículo 253 CE*

A. *Alegaciones de las partes*

166 La demandante señala que el artículo 1, letra a), y el artículo 2, letra a), de la Decisión impugnada se basan en un incumplimiento de la obligación de motivación en virtud del artículo 253 CE, dado que el cuarto considerando de dicha Decisión enuncia de manera manifiestamente errónea, basándose en el criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87, que las adaptaciones *a posteriori* favorecen indebidamente a los nuevos entrantes con respecto a los titulares del resto de instalaciones. A este respecto, según la demandante la Comisión no tuvo en cuenta que, por una parte, el PNA no prevé que los nuevos entrantes puedan obtener derechos de emisión adicionales, sino sólo que están sometidos a las adaptaciones *a posteriori* a la baja y, por otra parte, la revocación de derechos de emisión tras dicha adaptación es una carga, y no una ventaja. La demandante tampoco ve ninguna ventaja en que, contrariamente a lo que ocurre en el caso de las instalaciones existentes, la asignación a los nuevos entrantes se realice sobre la base de previsiones de producción, precisamente porque la posibilidad de realizar adaptaciones *a posteriori* a la baja lo compensa. Por lo tanto, en opinión de la demandante el artículo 1, letra a), y el artículo 2, letra a), de la Decisión impugnada han de ser anulados también por este motivo.

167 La Comisión se remite a sus observaciones en cuanto al carácter infundado de la alegación basada en una infracción del criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87 e infiere de ello que la Decisión impugnada no infringe el artículo 253 CE.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

168 Con carácter previo, procede recordar que el cumplimiento de la obligación de motivación en virtud del artículo 253 CE, tal como la pone de relieve el artículo 9, apartado 3, última frase, de la Directiva 2003/87, relativo a las decisiones de rechazo de un PNA o parte del mismo adoptadas por la Comisión, reviste una importancia aún más fundamental dado que, en el caso de autos, con arreglo al artículo 9, apartado 3, de dicha Directiva, el ejercicio de la facultad de control de la Comisión implica realizar evaluaciones económicas y ecológicas complejas y que el control de la legalidad y el fundamento de estas evaluaciones que efectúa el juez comunitario está restringido (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14).

169 A este respecto, debe señalarse que las alegaciones de la demandante formuladas en apoyo de este motivo se refieren más bien a la legalidad del fondo de la Decisión impugnada en relación con la aplicación del criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87. Sin embargo, dado que el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación puede, en cualquier caso, ser examinado de oficio por el juez comunitario (sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1997, Comisión/Daffix, C-166/95 P, Rec. p. I-983, apartado 24, y de 3 de julio de 2003, Bélgica/Comisión, C-457/00, Rec. p. I-6931, apartado 102), procede apreciar su correcta fundamentación jurídica.

170 Teniendo en cuenta las consideraciones formuladas en los apartados 158 a 164 *supra,* el Tribunal de Primera Instancia considera que la Comisión ha incumplido su deber de motivación en virtud del artículo 253 CE al no aportar la menor explicación relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato ni en la Decisión impugnada ni en la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004, ni en el contexto de la adopción de dichos actos. Esta falta de motivación afecta, en particular, al fundamento de la Decisión impugnada según el cual los nuevos entrantes se encuentran en una situación favorable y diferente a la del resto de titulares en cuanto a la aplicación de las adaptaciones *a posteriori,* a la falta de comparación en dicha Decisión de la

situación de los nuevos entrantes con la de los titulares sometidos a adaptaciones *a posteriori* similares, e incluso idénticas, y a la falta de apreciación por la Comisión de una posible justificación objetiva de una eventual diferencia de trato.

171 En consecuencia, el presente motivo debe acogerse y procede anular el artículo 1, letra a), y el artículo 2, letra a), de la Decisión impugnada también por este motivo.

IV. *Conclusión*

172 Dado que el primer y el tercer motivo están fundados y bastan para estimar la pretensión de anulación de la demandante, no ha lugar a decidir sobre el segundo motivo, basado en una infracción del artículo 176 CE.

Costas

173 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas, al haberlo solicitado así la demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) **Anular el artículo 1 de la Decisión de la Comisión C(2004) 2515/2 final, de 7 de julio de 2004, relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificado por la República Federal de Alemania con arreglo a 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.**

2) **Anular el artículo 2, letras a) a c) de dicha Decisión, en la medida en que ordena a la República Federal de Alemania, por un lado, que suprima las medidas de adaptación *a posteriori* a las que se refiere y, por otro lado, que comunique a la Comisión dicha supresión.**

3) Condenar en costas a la Comisión.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de noviembre de 2007.

El Secretario El Presidente

E. Coulon M. Jaeger

Índice

Marco jurídico ..... II - 4442

Hechos, procedimiento y pretensiones de las partes ..... II - 4452

Fundamentos de Derecho ..... II - 4463

I. Observación preliminar ..... II - 4463

II. Primer motivo, basado en una infracción del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, leído en combinación con el anexo III de dicha Directiva ..... II - 4463

A. Alegaciones de las partes ..... II - 4463

1. Alegaciones de la demandante ..... II - 4463

a) Observación preliminar ..... II - 4463

b) Respeto del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4464

c) Respeto del criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4466

d) Extensión del poder de control de la Comisión con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, leído en combinación con su anexo III y margen de maniobra que dicha Directiva deja a los Estados miembros ..... II - 4467

e) Argumentos económicos alegados por la Comisión ..... II - 4469

2. Alegaciones de la Comisión ..... II - 4471

a) Carácter determinante del alcance de los criterios del anexo III de la Directiva 2003/87 en el control efectuado por la Comisión con arreglo al artículo 9, apartado 3, de dicha Directiva ..... II - 4471

b) Conformidad del PNA alemán con el criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4471

c) Conformidad del PNA alemán con el criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4473

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 4476

1. Reparto de tareas y competencias entre la Comisión y los Estados miembros y alcance del control jurisdiccional ..... II - 4476

2. Legalidad de la Decisión impugnada respecto del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4479

a) Adaptaciones *a posteriori* controvertidas ..... II - 4479

b) Interpretación literal del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4482

c) Interpretación histórica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4484

d) Interpretación contextual del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4485

Disposiciones pertinentes de la Directiva 2003/87 y del Reglamento nº 2216/2004 ..... II - 4485

i) Artículo 9 y artículo 11 de la Directiva 2003/87 ..... II - 4485

ii) Artículo 29 de la Directiva 2003/87 ..... II - 4488

iii) Artículo 38, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004 ..... II - 4489

Alcance de las orientaciones de la Comisión ..... II - 4490

i) Efecto de autolimitación de las orientaciones de la Comisión ..... II - 4490

ii) Interpretación del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 a la luz de las orientaciones de la Comisión ..... II - 4492

iii) Alcance de la Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004 ..... II - 4494

Conclusión sobre la interpretación contextual del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4495

e) Interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4495

Observación preliminar ..... II - 4495

Objetivos de la Directiva 2003/87 ..... II - 4496

Interpretación del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 respecto de los objetivos de dicha Directiva ..... II - 4498

i) Alegaciones principales de las partes ..... II - 4498

ii) Criterios de análisis pertinentes ..... II - 4499

— Relación entre el volumen de producción y los niveles de emisión respecto del objetivo de reducción de las emisiones ..... II - 4500

— Conciliación del objetivo de reducir las emisiones con el objetivo de reducirlas de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente ..... II - 4502

— Objetivo de reducir las emisiones mediante mejoras tecnológicas ..... II - 4503

— Objetivo de mantener la integridad del mercado interior y las condiciones de competencia ..... II - 4505

Conclusión sobre la interpretación teleológica del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4507

f) Conclusión sobre la legalidad de la Decisión impugnada respecto del criterio nº 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4508

3. Legalidad de la Decisión impugnada respecto del criterio nº 5 del anexo III de la Directiva 2003/87 ..... II - 4508

a) Generalidades ..... II - 4508

b) Comparación de las situaciones respectivas de los titulares interesados II - 4510

III. Tercer motivo, basado en un incumplimiento de la obligación de motivación en virtud del artículo 253 CE ..... II - 4514

A. Alegaciones de las partes ..... II - 4514

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 4515

IV. Conclusión ..... II - 4516

Costas ..... II - 4516