Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

de 7 de marzo de 2013 *

«Medio ambiente — Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Normas transitorias para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión a partir del 2013 — Parámetros de referencia que han de aplicarse para el cálculo de la asignación de derechos de emisión — Igualdad de trato — Proporcionalidad»

En el asunto T-370/11,

República de Polonia, representada por los Sres. M. Szpunar, B. Majczyna, C. Herma y M. Nowacki, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. E. White, la Sra. K. Herrmann y el Sr. K. Mifsud-Bonnici, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 130, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima),

integrado por el Sr. A. Dittrich (Ponente), Presidente, y la Sra. I. Wiszniewska-Białecka y el Sr. M. Prek, Jueces;

Secretaria: Sra. C. Heeren, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de noviembre de 2012;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: polaco.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El 13 de octubre de 2003, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la Directiva 2003/87/CE 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), cuya última modificación la constituye la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO L 140, p. 63) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»). Este régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se estableció con el fin de reducir las emisiones de este tipo en la Unión Europea.

2 En virtud del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, la Comisión Europea adoptará medidas de desarrollo a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación gratuita de los derechos de emisión. A este respecto, la Comisión tiene, en particular, la obligación de determinar parámetros de referencia para cada sector y de tomar como punto de partida a este respecto el promedio de los resultados de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficaces de un determinado sector o subsector en la Unión en los años 2007 y 2008. El número de derechos de emisión que han de asignarse gratuitamente a partir de 2013 a cada instalación afectada se calculará sobre la base de estos parámetros de referencia.

3 El 27 de abril de 2011 la Comisión adoptó la Decisión 2011/278/UE por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE (DO L 130, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Conforme al artículo 2 de la Decisión impugnada, ésta se aplicará a la asignación gratuita de derechos de emisión relativa a las instalaciones fijas mencionadas en el capítulo III de la Directiva 2003/87 en los períodos de comercio a partir de 2013, a excepción de la asignación transitoria gratuita de derechos de emisión para la modernización de instalaciones de generación de electricidad con arreglo al artículo 10 *quater* de la misma Directiva. A tenor del primer considerando de la Decisión impugnada, los derechos de emisión deben fijarse antes del período de comercio, de manera que el mercado pueda funcionar correctamente. En el anexo I de la Decisión impugnada la Comisión estableció los parámetros de referencia mencionados en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87.

Procedimiento y pretensiones de las partes

4 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de julio de 2011, la República de Polonia interpuso el presente recurso.

5 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Séptima) decidió iniciar la fase oral.

6 En la vista celebrada el 28 de noviembre de 2012 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal. En esta vista, la República de Polonia precisó que sus alegaciones relativas al sector de la industria química y de la refinería contenidas en la demanda, formuladas en el marco del motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad, pretendían únicamente sustentar este último motivo y no constituían un motivo autónomo.

7 La República de Polonia solicita al Tribunal que:

— Anule la resolución impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

8 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la República de Polonia.

Fundamentos de Derecho

9 En apoyo de su recurso, la República de Polonia invoca cuatro motivos. El primero se basa en la infracción del artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, en relación con el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), debido a que la Comisión no tuvo en cuenta la especificidad de cada Estado miembro en relación con el combustible, se utilizó como referencia la eficiencia del gas natural para calcular los índices de emisión y se tomó dicho gas como combustible de referencia. El segundo motivo se refiere a la supuesta violación del principio de igualdad de trato y a la infracción del artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 3, debido a que en la elaboración de la Decisión impugnada la Comisión no tuvo en cuenta las diversas situaciones en las distintas regiones de la Unión. El tercer motivo se basa en la violación del principio de proporcionalidad debido a que en la Decisión impugnada la Comisión estableció referencias de emisión más restrictivas que las que requerían los objetivos de la Directiva 2003/87. El cuarto motivo se basa en la supuesta infracción del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, en relación con su artículo 1, y en que la Comisión carece de competencia para adoptar la Decisión impugnada.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, en relación con el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c)

10 La República de Polonia sostiene que, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión infringió el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, en relación con el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), debido a que esta Decisión afecta al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético. Según ella, al adoptar normas para definir las referencias de emisión para algunos productos procedentes de instalaciones pertenecientes al régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la Comisión dio preferencia al gas natural, que, según afirma, es dominante únicamente en algunos Estados miembros, respecto de otros combustibles como el carbón, que se utilizan como principal combustible en otros Estados miembros. Sostiene que la Comisión se basó en el gas natural como combustible de referencia para determinar las referencias de producto, de calor y de combustible. Aduce que, habida cuenta de que la tecnología del carbón registra un descenso constante de la intensidad de emisión, esta elección es arbitraria e injustificada. Así pues, a su juicio, una instalación que utiliza la tecnología de carbón más reciente obtiene menos derechos de emisión gratuitos que una instalación que utiliza una tecnología más antigua, pero basada en el gas natural, lo que tiene como consecuencia un descenso drástico de la competitividad de las empresas que utilizan la tecnología de carbón. Según afirma, esta situación da lugar a una reducción de su producción y, por consiguiente, a un descenso del producto interior bruto (PIB) de los Estados miembros que utilizan el carbón como combustible principal, así como a «fugas de carbono», a saber, la deslocalización de actividades de empresas implantadas en la Unión de los sectores expuestos a una fuerte competencia internacional a terceros países en los que las exigencias en materia de emisión de gases de efecto

invernadero son menos estrictas. Sostiene que, el cambio de orientación de las empresas hacia la compra de tecnología de gas como consecuencia de la Decisión impugnada aumenta las necesidades de gas natural del Estado de que se trata, perturba su balance energético y le obliga a redefinir la totalidad de su política energética.

11 En primer lugar, en lo que atañe a la supuesta infracción del artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, procede señalar que esta disposición fue introducida por el Tratado de Lisboa y se refiere a las medidas de las instituciones adoptadas en el ámbito de la política energética, con arreglo al párrafo primero de dicho apartado.

12 En efecto, a tenor del artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafos primero y segundo, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la Unión en el ámbito energético mencionados en el apartado 1, no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c).

13 Pues bien, la Decisión impugnada constituye una medida de desarrollo de la Directiva 2003/87, puesto que se funda en la base jurídica del artículo 10 *bis* de esta Directiva. Por su parte, la base jurídica de esta última es el artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente artículo 192 TFUE, apartado 1, tras su modificación). Por tanto, la Decisión impugnada constituye una medida adoptada en el ámbito de la política de medio ambiente y no una medida adoptada con arreglo al artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo primero.

14 En contra de lo que sostiene la República de Polonia, las afirmaciones que figuran en el preámbulo de la Directiva 2003/87 y de la Decisión impugnada que hacen referencia, por un lado, al Tratado CE, y, en particular, a su artículo 175, apartado 1, y por otro lado, a la Directiva 2003/87 y a su artículo 10 *bis*, no permiten concluir que todas las disposiciones del Tratado CE o de la Directiva 2003/87 sean las bases jurídicas de esta Directiva o de la Decisión impugnada. Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto. En el caso de autos, la Directiva 2003/87 se adoptó tomando únicamente como base jurídica el artículo 175 CE, apartado 1, y el artículo 10 *bis* de dicha Directiva constituye la única base jurídica de la Decisión impugnada (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo, C-155/07, Rec. p. I-8103, apartados 34 a 38, y la jurisprudencia citada).

15 Por consiguiente, dado que la Decisión impugnada fue adoptada sobre la base de una Directiva que no pertenece al ámbito de aplicación del artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo primero, y que la República de Polonia no impugna la elección de la base jurídica de dicha Directiva, debe desestimarse en todo caso la imputación basada en la infracción del párrafo segundo de esta disposición.

16 La argumentación de la República de Polonia de que la apreciación de la conformidad a Derecho de cada acto de la Unión se realiza tomando en consideración todas las disposiciones del Tratado y no únicamente las disposiciones relativas a la política cuyos objetivos debe perseguir un acto en particular, no desvirtúa la anterior conclusión. A este respecto, la República de Polonia sostiene que el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, establece el Derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, su posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c). Aduce que este derecho es un principio que se refiere a todas las políticas de la Unión, teniendo en cuenta la excepción del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c). Según la República de Polonia, las medidas adoptadas en el marco de otras políticas no pueden vulnerar este derecho. A su juicio, los Estados miembros no han atribuido una competencia exclusiva a la Unión en la materia contemplada en el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo.

17 Pues bien, es cierto que, el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, dispone que las medidas adoptadas con arreglo al procedimiento establecido en el párrafo primero de este apartado y necesarias para alcanzar los objetivos de la política de la Unión en el ámbito energético mencionados en el apartado 1 de este artículo, no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético. No obstante, no hay razones válidas para suponer que el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, establece una prohibición general de afectar dicho derecho aplicable a la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo, C-490/10, apartado 77). En efecto, por un lado, el artículo 194 TFUE es una disposición general relativa al sector de la energía únicamente y, por tanto, delimita una competencia sectorial [véanse las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Parlemento/Consejo (sentencia de 6 de septiembre de 2012, antes citada, punto 33)]. Por otro lado, procede señalar que el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, se refiere expresamente al artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c). En efecto, el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, dispone que la prohibición de afectar al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, se aplica sin perjuicio del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c). Si bien es cierto que esta disposición no tiene carácter procesal, no lo es menos que establece normas específicas relativas a la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente. De ello se desprende que el derecho mencionado en el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, no resulta aplicable en el caso de autos, puesto que la Decisión impugnada es una medida adoptada por la Unión en el marco de su política de medio ambiente.

18 Es preciso señalar que las medidas mencionadas en el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), suponen una intervención de las instituciones de la Unión en el ámbito de la política energética (sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 2001, España/Consejo, C-36/98, Rec. p. I-779, apartado 54, y de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, C-176/03, Rec. p. I-7879, apartado 44). No obstante, el artículo 192 TFUE, apartado 2, debe leerse a la luz de su apartado 1. De conformidad con el artículo 192 TFUE, apartado 1, el Consejo se pronuncia con arreglo al procedimiento previsto en dicho apartado cuando decide las acciones que la Unión debe emprender para la realización de los objetivos de política medioambiental de la Unión fijados en el artículo 191 TFUE. Con arreglo al artículo 192 TFUE, apartado 2, el procedimiento para la toma de decisiones que establece se aplica no obstante el procedimiento contemplado en el apartado 1, cuando el Consejo adopta las disposiciones y medidas que se enumeran en dicho artículo. Por consiguiente, del propio tenor literal de estas dos disposiciones se deduce que el artículo 192 TFUE, apartado 1, es, en principio, la base jurídica de los actos adoptados por el Consejo para realizar los objetivos fijados en el artículo 191 TFUE. En cambio, el artículo 192 TFUE, apartado 2, ha sido redactado para ser aplicado cuando se trate de las medidas que se indican en dicho artículo, como son las que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético (véase, en este sentido, la sentencia España/Consejo, antes citada, apartados 45 y 46).

19 En segundo lugar, en la medida en que la República de Polonia invoca la infracción del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), procede señalar que esta disposición establece que, no obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en su apartado 1, y sin perjuicio del artículo 114 TFUE, el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo (CESE) y al Comité de las Regiones de la Unión Europea, adoptará las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

20 Es preciso recordar que la Decisión impugnada es una medida de desarrollo de la Directiva 2003/87 y que tiene su base jurídica en el artículo 10 *bis* de ésta. Esta última disposición fue introducida en la Directiva 2003/87 por la Directiva 2009/29.

21 Pues bien, tal como reconoce la República de Polonia, ésta no ha formulado imputaciones contra la Directiva 2009/29. En consecuencia, al no haberse formulado ninguna excepción de ilegalidad contra el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, la República de Polonia no puede invocar válidamente una infracción del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), en contra de la Decisión impugnada puesto que ésta es una mera medida de desarrollo de dicho artículo 10 *bis*. No obstante, procede señalar que la argumentación de la República de Polonia relativa al artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), ha de tenerse en cuenta para el examen de la supuesta infracción del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 (véanse los apartados 104 a 107 siguientes).

22 Por tanto, debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la violación del principio de igualdad de trato y en la infracción del artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 3

23 Este motivo se divide en dos partes. La primera se refiere a la supuesta violación del principio de igualdad de trato y la segunda a la supuesta infracción del artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 3.

Sobre la primera parte, basada en la violación del principio de igualdad de trato

24 La República de Polonia sostiene, en esencia, que al determinar de manera uniforme en la Decisión impugnada los parámetros de referencia *ex ante* para calcular el número de derechos de emisión que habían de asignarse gratuitamente a las instalaciones afectadas, la Comisión favoreció arbitrariamente a las instalaciones que utilizan el gas natural respecto de las que emplean otras fuentes de energía. Afirma que, al actuar de este modo, la Comisión violó el principio de igualdad de trato.

25 Con carácter preliminar procede señalar que la Decisión impugnada es una medida de desarrollo de la Directiva 2003/87, la cual estableció, a tenor de su artículo 1, un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Unión a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficientes. Con arreglo al párrafo segundo de este artículo, esta Directiva prevé, asimismo, reducciones más importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir a alcanzar los niveles de reducción que se consideran necesarios, desde el punto de vista científico, para evitar un cambio climático peligroso.

26 A tal efecto, el artículo 9, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 dispone que la cantidad de derechos de emisión para la Unión en su conjunto que se expida cada año a partir de 2013 se reducirá de manera lineal desde la mitad del período 2008-2012. Con arreglo al párrafo segundo del mismo artículo, la Comisión debía publicar la cantidad de derechos de emisión para la Unión en su conjunto en términos absolutos correspondiente a 2013. A este respecto, adoptó la Decisión 2010/634/UE, de 22 de octubre de 2010, por la que se adapta la cantidad de derechos de emisión que deben expedirse para el conjunto de la Unión en 2013 de conformidad con el régimen de la Unión y se deroga la Decisión 2010/384/UE (DO L 279, p. 34). Esta cantidad total se distribuye con arreglo a las normas establecidas en los artículos 10, 10 *bis* y 10 *quater* de la Directiva 2003/87. Así, una parte de los derechos de emisión se asigna gratuitamente sobre la base del artículo 10 *bis* de esta Directiva y de la Decisión impugnada. Otra parte de estos derechos se asigna gratuitamente para la modernización de instalaciones de generación de electricidad, de conformidad con el artículo 10 *quater* de la referida

Directiva. En virtud de su artículo 10 los Estados miembros subastarán a partir de 2013 todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita con arreglo a los artículos 10 *bis* y 10 *quater*.

27 Es preciso señalar que, con arreglo al decimoquinto considerando de la Directiva 2009/29, la subasta debe ser, por tanto, el principio básico para la asignación de derechos. El artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 y la Decisión impugnada, que tiene como base jurídica dicho artículo, establecen un régimen transitorio para la asignación gratuita de derechos de emisión para sectores distintos de la generación de electricidad mencionada en el artículo 10 *quater* de la Directiva 2003/87. El carácter transitorio de la asignación gratuita resulta ostensiblemente de las normas mencionadas en el artículo 10 *bis*, apartado 11, segunda frase, de la Directiva 2003/87, según las cuales, después del 2013, los derechos de emisión asignados de forma gratuita se reducirán cada año en la misma cantidad, hasta llegar en 2020 a una situación en la que se asigne un 30 % de derechos de forma gratuita, con el objetivo de que en 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita.

28 Con el fin de determinar las modalidades de asignación gratuita de los derechos de emisión, la Comisión definió tres tipos de parámetros de referencia *ex ante* con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/87. En efecto, con arreglo al quinto considerando de la Decisión impugnada, definió referencias de producto para cuando, teniendo en cuenta la complejidad de los procesos de producción, se disponía de definiciones y clasificaciones del producto que permitieran verificar los datos relativos a la producción y aplicar de manera uniforme la referencia del producto en toda la Unión, con miras a la asignación de los derechos de emisión. De conformidad con el duodécimo considerando de la Decisión impugnada, en los casos en que no fue posible obtener una referencia de producto pero se generaban gases de efecto invernadero que podrían optar a la asignación gratuita de derechos de emisión, la Comisión se sirvió de enfoques genéricos alternativos. Así, la referencia de calor se definió para los procesos de consumo de calor cuando se utiliza un transmisor de calor medible. Por otro lado, la referencia de combustible se definió para cuando se consume calor no medible. El duodécimo considerando de la Decisión impugnada dispone que los valores de las referencias de calor y combustible se han calculado sobre la base de los principios de transparencia y simplicidad, utilizando como referencia la eficiencia de un combustible de uso generalizado que puede considerarse la mejor alternativa en términos de eficiencia en relación con los gases de efecto invernadero, habida cuenta de las técnicas de eficiencia energética. A este respecto, la Comisión indicó que este combustible era el gas natural. A su juicio, si se hubiese utilizado como referencia la biomasa, el combustible más eficiente en relación con los gases de efecto invernadero, ello habría tenido como consecuencia cantidades insignificantes de derechos de emisión gratuitos para la producción de calor y para el consumo de combustible.

29 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede examinar si la Comisión violó el principio de igualdad de trato al determinar las referencias de producto, de calor y de combustible en la Decisión impugnada.

30 El principio de igualdad de trato, como principio general del Derecho de la Unión, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, C-127/07, Rec. p. I-9895, apartado 23, y de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia, C-505/09 P, apartado 64).

31 En primer lugar, en lo que atañe a las referencias de producto definidas en la Decisión impugnada, la República de Polonia sostiene que aplicarlas del mismo modo a empresas que utilizan el gas natural y a empresas que utilizan carbón que emite grandes cantidades de dióxido de carbono (CO_2) falsea la competencia en el mercado interior y viola, en consecuencia, el principio de igualdad de trato. Según ella, estas empresas se encuentran en situaciones diferentes debido a la utilización de combustibles distintos. Sin embargo, en la Decisión impugnada dichas empresas reciben el mismo trato sin que exista una justificación objetiva para ello. Sostiene que para que esta Decisión sea conforme al

principio de igualdad de trato, la referencia de producto debe corregirse de manera adecuada, por ejemplo, siguiendo la propuesta de la República de Polonia sobre los parámetros de emisión de los combustibles.

32 Es preciso declarar que la Comisión no niega que trató de igual manera a instalaciones que se hallaban en situaciones diferentes debido a la utilización de combustibles distintos. Sin embargo, aduce que esta igualdad de trato en la Decisión impugnada se halla objetivamente justificada en virtud de la Directiva 2003/87.

33 Con arreglo a la jurisprudencia, tal diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable (véase, en este sentido, la sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, citada en el anterior apartado 30, apartado 47).

34 Según el quinto considerando de la Decisión impugnada para definir las referencias de producto no se estableció ninguna diferenciación en función de criterios geográficos o de las tecnologías, las materias primas o los combustibles utilizados, con objeto de no distorsionar las ventajas comparativas desde el punto de vista de la eficiencia en términos de carbono en la economía de la Unión y de mejorar la armonización de la asignación gratuita transitoria de los derechos de emisión.

35 Por tanto, procede examinar a la luz del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero establecido por la Directiva 2003/87 para los períodos de comercio a partir de 2013 si la igualdad de trato de instalaciones que se hallan en situaciones diferentes debido a la utilización de combustibles distintos al determinar las referencias de producto está objetivamente justificada.

36 El Juez de la Unión ha reconocido a las autoridades de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se les confieren, una amplia facultad de apreciación cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y cuando debe realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. No obstante, incluso con esta facultad, las autoridades de la Unión están obligadas a basar su elección en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión, teniendo en cuenta todos los elementos de hecho, así como los datos técnicos y científicos disponibles en el momento de adoptar el acto de que se trate (véase la sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, citada en el anterior apartado 30, apartados 57 y 58, y la jurisprudencia citada).

37 En primer término, procede recordar que, en virtud del artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, el establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero pretende fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. No obstante, dicho régimen no reduce por sí mismo tales emisiones, sino que fomenta y favorece la búsqueda del menor coste posible para lograr una reducción de dichas emisiones a un nivel dado (sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, citada en el anterior apartado 30, apartado 31). Con arreglo al párrafo segundo se esta disposición, esta Directiva prevé, asimismo, reducciones más importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir a alcanzar los niveles de reducción que se consideran necesarios, desde el punto de vista científico, para evitar un cambio climático peligroso. A tenor del vigésimo considerando de la Directiva 2003/87, esta última pretende fomentar 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.

38 Estos objetivos se reflejan en el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87 que contiene las normas que permiten determinar los parámetros de referencia *ex ante*. Con arreglo a esta disposición, éstos parámetros de referencia deberán determinarse a fin de asegurar que los derechos de emisión se asignen de tal forma que se incentiven las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética, teniendo en cuenta las técnicas más eficaces, los productos de sustitución, los procedimientos alternativos de producción, la cogeneración de alta

eficiencia, la recuperación energética eficaz de gases residuales, la utilización de biomasa y la captura, el transporte y el almacenamiento de CO_2, siempre que se disponga de las instalaciones necesarias, y que no se ofrezca ningún incentivo para aumentar emisiones.

39 Habida cuenta de estas normas, procede señalar que, tal como afirmó la Comisión, la distinción de las referencias de producto en función del combustible utilizado no incitaría a las instalaciones industriales que utilizan un combustible que emite grandes cantidades de CO_2 a buscar soluciones que permitan reducir sus emisiones, sino que, al contrario, las incitaría a mantener el *status quo*, lo que va en contra del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87. Además, tal distinción implicaría un riesgo de aumento de las emisiones, porque las instalaciones industriales que utilizan un combustible que emite pocas cantidades de CO_2 podrían reemplazar este último por un combustible que emitiese más CO_2 con el fin de obtener más derechos de emisión gratuitos.

40 En segundo término, con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, la Comisión debía adoptar medidas de desarrollo a escala comunitaria, totalmente armonizadas, para la asignación gratuita de los derechos de emisión. El párrafo cuarto de dicho precepto dispone que, para cada sector y subsector, los parámetros de referencia se calcularán en principio en función del producto, antes que en función del insumo, a fin de maximizar las reducciones de gases de efecto invernadero y los avances en eficiencia energética a través de cada proceso productivo del sector o subsector en cuestión.

41 La aplicación de un factor corrector según el combustible utilizado por una instalación con referencia de producto, posibilidad propuesta por la República de Polonia para corregir dicha referencia, tendría como consecuencia que la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente a tal instalación variaría en función de un insumo, a saber, el combustible utilizado por esta última. En efecto, en virtud del artículo 10, apartado 2, letra a), de la Decisión impugnada, esta cantidad se calcula, en principio, sobre la base de la referencia de producto y del nivel histórico de actividad en relación con el producto correspondiente. La introducción de un factor adicional consistente en la toma en consideración del combustible utilizado no promovería una plena armonización a escala de la Unión de las medidas de desarrollo relativas a la asignación armonizada gratuita de derechos de emisión, en el marco de las cuales, el parámetro de referencia se calcula, en principio, en función de los productos, tal como exige el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafos primero y cuarto, de la Directiva 2003/87, sino que daría lugar a normas distintas en función de un insumo para instalaciones de un mismo sector o subsector. A este respecto, procede señalar igualmente que, con arreglo al octavo considerando de la Directiva 2009/29, el legislador se proponía establecer, tomando en consideración la experiencia adquirida durante los períodos de comercio primero y segundo, un régimen de comercio de derechos de emisión más armonizado para aprovechar mejor los beneficios del comercio de derechos, evitar distorsiones en el mercado interior y facilitar vínculos entre regímenes de comercio de derechos de emisión.

42 En tercer término, el decimoséptimo considerando de la Directiva 2009/29 indica que, a la vista de los objetivos de eliminar distorsiones en la competencia en el interior de la Unión y de garantizar el mayor grado de eficiencia económica en la transformación de la economía de la Unión en una economía de bajas emisiones de carbono, segura y sostenible, no es adecuado que los Estados miembros traten a sectores económicos de forma diferente en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La respuesta negativa del legislador a este tipo de tratamiento va en contra de la argumentación de la República de Polonia según la cual las medidas mencionadas en el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 deben tener en cuenta el contexto específico de cada Estado miembro. En efecto, si tal como afirmó la República de Polonia las partes de las distintas energías primarias en el consumo de los Estados miembros son tan diferentes, la introducción de un factor de corrección en atención al combustible podría dar lugar a una diferencia de trato de los sectores según el Estado miembro.

43 A este respecto, procede señalar igualmente que, debido a la inexistencia de dicho factor de corrección, ninguna instalación obtiene una ventaja competitiva por la asignación de una mayor cantidad de derechos de emisión gratuitos debido al combustible utilizado. Tal como indica el vigésimo tercer considerando de la Directiva 2009/29, el legislador preveía que la asignación gratuita de derechos de emisión con carácter transitorio a instalaciones se realizase por medio de normas armonizadas a nivel de la Unión, a saber, «parámetros de referencia pre-establecidos», para minimizar las distorsiones de la competencia en la Unión. Por tanto, procede desestimar la afirmación de la República de Polonia de que la determinación de las referencias de producto en la Decisión impugnada falsea la competencia.

44 A la luz de cuanto antecede, puede considerarse que el hecho de dispensar un mismo trato a instalaciones que se hallan en situaciones diferentes debido a la utilización de combustibles distintos a efectos de la determinación de las referencias de producto se halla objetivamente justificado.

45 En segundo lugar, en lo que atañe a las referencias de calor y de combustible definidas en la Decisión impugnada, la República de Polonia sostiene que, al utilizar el gas natural como combustible de referencia para definir dichas referencias, la Comisión favoreció de manera arbitraria a las instalaciones que utilizan esa fuente de energía, respecto de las que utilizan otras fuentes de energía, como la hulla y el lignito. A su juicio, de este modo, la Comisión violó el principio de igual de trato al favorecer a los Estados miembros cuya estructura de suministro energético se basa en gran medida en el gas natural y en menor medida en el carbón, respecto de los Estados miembros en los que la estructura en cuestión difiere significativamente. Según la demandante, el Tribunal ha afirmado que el hecho de que la Comisión trate de manera uniforme a los Estados miembros en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero no le permite hacer caso omiso del contexto específico del mercado energético nacional de cada Estado miembro. Afirma que, en Polonia, la hulla y el lignito representaron en el 2009 hasta el 57 % del consumo de energía primaria, y que la cuota del gas natural y de las energías renovables eran claramente inferiores a las de otros Estados miembros, y representaban respectivamente un 14 % y un 5 % de dicho consumo. Añade que en Polonia, el 92 % de la electricidad se produce a partir de la hulla y del lignito. Así, sostiene que la República de Polonia presenta la mayor tasa de industrias amenazadas por el fenómeno de «fuga de carbono».

46 Es preciso comenzar señalando, en lo que respecta a los datos relativos al consumo de energía primaria y a la producción de electricidad invocados por la República de Polonia, que la asignación gratuita de derechos de emisión a los productores de electricidad está, en principio, excluida en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 3, de la Directiva 2003/87. Si bien la Comisión no niega los datos relativos al consumo de energía primaria en Polonia y en los otros Estados miembros, los relativos a la producción de electricidad carecen de pertinencia para el caso de autos.

47 Procede recordar que, con arreglo al duodécimo considerando de la Decisión impugnada, los valores de las referencias de calor y de combustible se han calculado sobre la base de los principios de transparencia y simplicidad, utilizando como referencia la eficiencia de un combustible de uso generalizado que puede considerarse la mejor alternativa en términos de eficiencia en relación con los gases de efecto invernadero, habida cuenta de las técnicas de eficiencia energética. Tal como se ha indicado anteriormente (véase el anterior apartado 28), este combustible es el gas natural, ya que, según la Comisión, si se hubiese utilizado como referencia la biomasa, el combustible más eficiente desde el punto de vista de las emisiones de gases de efecto invernadero, ello habría dado lugar a cantidades insignificantes de derechos de emisión gratuitos para la producción de calor y para el consumo de combustible. De este modo, la Comisión no niega que instalaciones que se hallan en situaciones diferentes debido a la utilización de combustibles distintos han recibido un mismo trato. Sin embargo, aduce que este trato se halla objetivamente justificado en virtud de la Directiva 2003/87.

48 Habida cuenta del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero establecido en la Directiva 2003/87 para los períodos de comercio a partir de 2013, procede examinar si la determinación de las referencias de calor y de combustible definidas utilizando como referencia la

eficiencia del gas natural está objetivamente justificada. Si bien la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación, también tiene la obligación de basar su elección en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión (véase el anterior apartado 36).

49 En primer término, procede señalar que, debido a la elección de utilizar como referencia la eficiencia del gas natural para determinar las referencias de calor y de combustible, las instalaciones afectadas recibirán menos derechos de emisión gratuitos que si la Comisión hubiese elegido un combustible que emitiese más cantidades de CO_2, como el carbón. Así, no puede negarse que la elección del gas natural como combustible que emite pocas cantidades de CO_2 pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Más concretamente, esta elección pretende incentivar las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética, como dispone el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87. En efecto, con el fin de evitar costes adicionales generados por la compra mediante subasta de derechos de emisión en el mercado, las instalaciones afectadas se verán obligadas a no sobrepasar los derechos asignados gratuitamente.

50 En segundo término, procede señalar que la elección de utilizar el rendimiento de otro combustible que no sea el gas natural, como por ejemplo el carbón, para determinar las referencias de calor y de combustible no habría permitido evitar que las instalaciones que se hallasen en diferente situación debido a la utilización de combustibles distintos hubiesen sido tratadas de igual manera. En efecto, si dichas referencias se hubiesen basado en un combustible que emitiese mayores cantidades de CO_2 que el gas natural, ello sólo habría tenido como consecuencia referencias de calor y de combustible más elevadas. Esto solo podría llevar a aumentar la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente para el mismo factor a todas las instalaciones afectadas, y por lo tanto, también a las instalaciones que utilizan un combustible que emite poco CO_2.

51 En tercer término, en lo que atañe a la argumentación de la República de Polonia relativa a la necesidad de tomar en consideración el contexto específico del mercado energético nacional, es cierto que el Tribunal ya ha declarado que los Estados miembros disponen de cierto margen de maniobra para la transposición de la Directiva 2003/87 y, por ende, para elegir las medidas que a su juicio son las más idóneas para conseguir, en el contexto específico del mercado energético nacional, el objetivo perseguido por dicha Directiva (sentencias del Tribunal de 23 de septiembre de 2009, Polonia/Comisión, T-183/07, Rec. p. II-3395, apartado 88, y Estonia/Comisión, T-263/07, Rec. p. II-3463, apartado 53).

52 No obstante, esta jurisprudencia se refería a la elaboración de los planes nacionales de asignación de derechos de emisión antes del comienzo del segundo período de comercio de derechos de emisión, a saber, el período 2008-2012, y, por consiguiente, se inscribía en un contexto jurídico distinto del de la Decisión impugnada.

53 En efecto, las normas introducidas por la Directiva 2009/29 para los períodos de comercio a partir de 2013 modificaron profundamente los métodos de asignación de derechos de emisión y establecieron un régimen más armonizado de comercio de derechos de emisión para aprovechar mejor los beneficios del comercio de derechos, evitar distorsiones en el mercado interior y facilitar vínculos entre regímenes de comercio de derechos de emisión, según enuncia el octavo considerando de la Directiva 2009/29.

54 Las normas en vigor para los períodos de comercio comprendidos entre el 2005 y el 2007, por un lado, y el 2008 y el 2012, por otro, pretendían que cada Estado miembro elaborase un plan nacional que precisase la cantidad total de derechos de emisión que tenían la intención de asignar para el período en cuestión y la manera en que se proponía asignarlos. Dicho plan debía basarse en criterios objetivos y transparentes, incluidos los enumerados en el anexo III de la Directiva 2003/87, en su versión anterior a la modificación introducida por la Directiva 2009/29. Con arreglo al punto 1 de dicho anexo, la cantidad total de derechos de emisión por asignar durante el período pertinente debía ser compatible con la obligación del Estado miembro de limitar sus emisiones de conformidad con la Decisión

2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO L 130, p. 1) y con arreglo al Protocolo de Kioto, teniendo en cuenta, por un lado, el porcentaje de las emisiones globales que representaban dichos derechos en comparación con las emisiones de fuentes no contempladas en la Directiva 2003/87 en su versión anterior a la modificación introducida por la Directiva 2009/29, y, por otro, las medidas nacionales en materia de energía; y debería ser coherente asimismo con el programa nacional relativo al cambio climático. En la medida en que dicho plan fuese incompatible con los criterios del referido anexo III en particular, la Comisión podía rechazarlo. En virtud del artículo 10 de la Directiva 2003/87, antes de su modificación por la Directiva 2009/29, para los períodos de comercio comprendidos entre el 2005 y el 2007, por un lado, y el 2008 y el 2012, por otro, los Estados miembros debían asignar respectivamente al menos un 95 % y un 90 % de los derechos de emisión gratuitamente.

55 Sin embargo, para los períodos de comercio a partir de 2013, el artículo 9 de la Directiva 2003/87 dispone que la cantidad de derechos de emisión para la Unión en su conjunto que se expida cada año a partir de 2013 se reducirá de manera lineal desde la mitad del período 2008-2012. Esta cantidad se reducirá utilizando un factor lineal del 1,74 % en relación con la media de la cantidad total anual de derechos de emisión expedidos por los Estados miembros de acuerdo con las decisiones de la Comisión sobre sus planes nacionales de asignación para el período 2008-2012. A este respecto, la Comisión adoptó la Decisión 2010/634 mediante la que determinó la cantidad total de derechos de emisión para toda la Unión para 2013, basándose en las cantidades totales expedidas o que los Estados miembros iban a expedir con arreglo a sus decisiones relativas a sus planes nacionales de asignación de derechos de emisión para el período 2008-2012.

56 La jurisprudencia del Tribunal mencionada en el anterior apartado 51 debe leerse a la luz del Derecho aplicable durante el período de comercio. El Tribunal debía interpretar el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, en su versión anterior a la modificación introducida por la Directiva 2009/29, que se refería al anexo III de dicha Directiva, según se desprende igualmente de la sentencia del Tribunal de 7 de noviembre de 2007, Alemania/Comisión (T-374/04, Rec. p. II-4431, apartado 80), al que se refiere expresamente la jurisprudencia mencionada en el anterior apartado 51. Ahora bien, a diferencia del punto 1 de dicho anexo III, el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87 ya no se refiere a las medidas nacionales en materia de energía. Sin embargo, con arreglo al octavo considerando de la Directiva 2009/29, después del segundo período de comercio, el legislador consideró que era fundamental disponer de un régimen de comercio de derechos de emisión más armonizado para aprovechar mejor los beneficios del comercio de derechos, evitar distorsiones en el mercado interior y facilitar vínculos entre regímenes de comercio de derechos de emisión. A este respecto, procede añadir que, mientras que en el marco de la asignación transitoria gratuita de derechos de emisión para la modernización de instalaciones de generación de electricidad, en virtud del artículo 10 *quater*, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/87, el legislador tomó en consideración la combinación energética nacional, no sucede lo mismo en el caso de la asignación gratuita de derechos de emisión para los sectores industriales contemplada en el artículo 10 *bis* de esta Directiva.

57 En cuarto término, en lo que atañe a la alegación de la República de Polonia de que dicho Estado cuenta con la tasa más elevada de industrias amenazadas por el fenómeno de la «fuga de carbono», procede señalar que entre las normas transitorias mencionadas en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 se hallan normas particulares para las instalaciones de los sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono. Con arreglo al artículo 10 *bis*, apartados 1 y 12, de la Directiva 2003/87, estos deberán recibir, en principio, en 2013 y cada uno de los años siguientes hasta 2020, derechos de emisión de forma gratuita, al 100 % de la cantidad determinada de acuerdo con las medidas a que se refiere dicho apartado 1. A fin de determinar esos sectores o subsectores, la Comisión debe seguir como criterio para su análisis la incapacidad de las industrias de repercutir el coste directo de los derechos de emisión necesarios y los costes indirectos derivados de los precios de

la electricidad más elevados resultantes de la aplicación de la referida Directiva sobre los precios de los productos sin una pérdida significativa de cuota de mercado a favor de instalaciones fuera de la Unión que tengan un comportamiento peor desde el punto de vista de las emisiones de carbono. Pues bien, los elementos que invoca la República de Polonia no permiten considerar que estas normas no puedan manifiestamente remediar el fenómeno de la «fuga de carbono».

58 Habida cuenta de cuanto antecede, puede considerarse que la determinación por la Comisión de las referencias de calor y de combustible utilizando como referencia la eficiencia del gas natural se halla objetivamente justificada.

59 Por consiguiente, ha de desestimarse la primera parte del presente motivo.

Sobre la segunda parte, basada en la infracción del artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 3

60 La República de Polonia afirma que, al favorecer a una fuente de energía respecto de otras y al no tomar en consideración la estructura energética de la producción de energía de distintos Estados miembros, la Comisión infringió el artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 3, puesto que estas disposiciones imponen a las instituciones encargadas de aplicar la política medioambiental de la Unión, la obligación de tomar en consideración las diferencias existentes entre las distintas regiones de la Unión al realizar la política en cuestión.

61 A este respecto, procede recordar que la Decisión impugnada es una medida de desarrollo de la Directiva 2003/87 y que el artículo 10 *bis* de esta Directiva es su base jurídica. Al igual que se hizo en el primer motivo (véase el anterior apartado 21), procede señalar que, dado que no se formuló una excepción de ilegalidad en relación con el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, la alegación de la República de Polonia relativa a la supuesta infracción del artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 3, es inoperante. Sin embargo, es preciso subrayar que la alegación de la República de Polonia basada en el artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 3, debe tomarse en consideración en el marco del examen de la supuesta infracción del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 (véanse los apartados 108 a 111 siguientes).

62 En consecuencia, procede desestimar la segunda parte del presente motivo y, por consiguiente, este motivo en su totalidad.

Sobre el tercer motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad

63 La República de Polonia sostiene, en esencia que al establecer en la Decisión impugnada los parámetros de referencia *ex ante* en un nivel más restrictivo que el que requieren los objetivos de la Directiva 2003/87 la Comisión violó el principio de proporcionalidad. Más concretamente, sostiene que el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero obligatorio para la Comisión y los Estados miembros es el de una reducción del 20 % para el 2020. Pues bien, a su juicio, debido a la Decisión impugnada, la reducción sobrepasará el umbral del 20 % a partir de 2013. Según ella, la Comisión no tuvo en cuenta el carácter apropiado y necesario de la Decisión impugnada al definir los parámetros de referencia de manera demasiado estricta. Añade que, debido al desequilibrio entre el perjuicio y el beneficio resultante de la Decisión impugnada, esta última no es proporcionada en el sentido estricto.

64 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben

ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rec. p. I-7027, apartado 45, y la jurisprudencia citada).

65 Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados en el apartado anterior, debe reconocerse a la Comisión una amplia facultad discrecional en una materia como la del presente caso, en la que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas teniendo en cuenta el objetivo general de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante un régimen para el comercio de derechos de emisión de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente (artículo 1, párrafo primero, y quinto considerando de la Directiva 2003/87). Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia, de 12 de diciembre de 2006, Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, Rec. p. I-11573, apartado 145, y sentencia Alemania/Comisión, citada en el anterior apartado 56, apartados 80 y 81, y la jurisprudencia citada).

66 En primer lugar, en lo que atañe al carácter apropiado de la Decisión impugnada, la República de Polonia sostiene que, al definir de manera demasiado estricta los parámetros de referencia, sin tener en cuenta el contexto específico de cada uno de los Estados miembros, la Comisión hizo caso omiso de dos objetivos de la Directiva 2003/87, a saber, la eficacia de las medidas adoptadas en relación con el coste y su eficiencia económica. Aduce que, al asignar a las instalaciones menos derechos gratuitos de los que eran necesarios para alcanzar los objetivos relativos al volumen de la producción y a los niveles de emisión, la Comisión pretendía obtener a toda costa la mayor reducción de las emisiones posible, sin tener en cuenta las consecuencias económicas y sociales de sus decisiones.

67 A este respecto, procede señalar que el objetivo principal declarado de la Directiva 2003/87, antes de su modificación por la Directiva 2009/29, era reducir sustancialmente las emisiones de gases de efecto invernadero para poder cumplir los compromisos de la Unión y de los Estados miembros en relación con el Protocolo de Kioto, aprobado mediante la Decisión 2002/358 (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 2012, Comisión/Polonia, C-504/09 P, apartado 77, y Comisión/Estonia, citada en el anterior apartado 30, apartado 79). En virtud del cuarto considerando de la Directiva 2003/87, este Protocolo comprometía a la Unión y a sus Estados miembros a reducir sus emisiones antropogénicas globales de los gases de efecto invernadero en un 8 % respecto a los niveles de 1990 en el período comprendido entre 2008 y 2012.

68 Del artículo 1, párrafo segundo, y del tercer considerando de la Directiva 2003/87 resulta que, después de su modificación por la Directiva 2009/29, la Directiva 2003/87 prevé reducciones más importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir a alcanzar los niveles de reducción que se consideran necesarios, desde el punto de vista científico, para evitar un cambio climático peligroso. Según se desprende de estas disposiciones y de los considerandos tercero, quinto, sexto y decimotercero de la Directiva 2009/29, el objetivo principal de la Directiva 2003/87 es, tras su modificación por la Directiva 2009/29, reducir antes de 2020 las emisiones globales de gases de efecto invernadero de la Unión e al menos un 20 % respecto de sus niveles de 1990.

69 Este objetivo debe alcanzarse respetando una serie de objetivos secundarios y mediante determinados instrumentos. A tal efecto, el instrumento principal es el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, tal como se desprende del artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 y del segundo considerando de ésta. El artículo 1, párrafo primero, de la referida Directiva dispone que ese régimen fomentará reducciones de las emisiones de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. Los demás objetivos secundarios que debe perseguir ese régimen son concretamente, tal como se expone en los considerandos quinto y séptimo de la citada

Directiva, la preservación del desarrollo económico y del empleo, de la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia (sentencias Comisión/Polonia, citada en el anterior apartado 67, apartado 77, y Comisión/Estonia, citada en el anterior apartado 30, apartado 79).

70 En lo que respecta al objetivo principal de la Directiva 2003/87, a saber, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión, la República de Polonia reconoce que las medidas contenidas en la Decisión impugnada están encaminadas a realizarlo.

71 Sin embargo, cuando afirma que al definir demasiado estrictamente los parámetros de referencia la Decisión impugnada infringe, por no tener en cuenta las consecuencias económicas y sociales, otros dos objetivos de la directiva 2003/87, a saber, la eficacia de las medidas adoptadas en relación con el coste y su eficiencia económica, la República de Polonia niega que la Decisión impugnada lleve a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.

72 A este respecto, procede señalar que, la determinación de los parámetros de referencia es tan sólo una parte del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, cuya lógica económica consiste en permitir que las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero necesarias para obtener un resultado medioambiental predeterminado se produzcan con el menor coste posible (sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, citada en el anterior apartado 30, apartado 32). Esta determinación forma parte de las normas transitorias para la asignación gratuita de derechos de emisión previstas en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87. Estas medidas pretenden, según se desprende del apartado 1, párrafo tercero, de dicha disposición, asegurar que los derechos de emisión se asignen de tal forma que se incentiven las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética, y que no se ofrezca ningún incentivo para aumentar emisiones. Según indica el decimoquinto considerando de la Directiva 2009/29, la subasta es el principio básico para la asignación de los derechos de emisión, tal como dispone el artículo 10 de la Directiva 2003/87. De dicho considerando se desprende igualmente que este principio se eligió para ofrecer al régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero el mayor grado posible de eficiencia económica. Al permitir, en particular, la venta de los derechos de emisión asignados, este régimen pretende estimular a cualquiera de sus participantes a emitir una cantidad de gases de efecto invernadero inferior a los derechos de emisión que inicialmente le fueron asignados, con el fin de transmitir el excedente a otro participante que haya producido una cantidad de emisiones superior a los derechos de emisión asignados (sentencia Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, citada en el anterior apartado 30, apartado 32).

73 Asimismo, procede señalar que en el marco del funcionamiento del régimen para el comercio de derechos de emisión, el legislador tomó en consideración la situación y la economía de las distintas regiones. En efecto, por un lado, las normas de funcionamiento a partir de 2013 se introducirán progresivamente. Así, de conformidad con el artículo 9, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, la cantidad de derechos de emisión para la Unión en su conjunto que se expida cada año a partir de 2013 se reducirá de manera lineal desde la mitad del período 2008-2012. Además, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 11, de la Directiva 2003/87, la cantidad de derechos de emisión asignados de forma gratuita en 2013 será el 80 % de la cantidad determinada de acuerdo con las medidas a que se refiere el apartado 1 de esta disposición. A continuación, los derechos de emisión asignados de forma gratuita se reducirán cada año en la misma cantidad, hasta llegar en 2020 a una situación en la que se asigne un 30 % de derechos de forma gratuita, con el objetivo de que en 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita. Por consiguiente, con arreglo a estas normas, las instalaciones que emiten grandes cantidades de CO_2, como son aquellas que utilizan carbón en algunas regiones de la Unión y que, por lo tanto, necesitan una gran cantidad de derechos de emisión para su producción, obtendrán gratuitamente a principios del tercer período de comercio una cantidad todavía mayor de derechos de emisión para cubrir sus necesidades.

74 Por otro lado, según se desprende del decimoséptimo considerando de la Directiva 2009/29, el legislador estableció mecanismos para apoyar los esfuerzos de esos Estados miembros con ingresos *per cápita* relativamente más bajos y mayores perspectivas de crecimiento, para reducir la intensidad de carbono de sus economías para el 2020. Así, en virtud del artículo 10, apartado 2, letra a), de la Directiva 2003/87, el 88 % de la cantidad total de derechos de emisión por subastar, será distribuido entre los Estados miembros en porcentajes idénticos al porcentaje de emisiones verificadas correspondiente al Estado miembro considerado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para 2005 o la media del período 2005-2007, eligiendo la mayor de las cantidades resultantes. A continuación, con arreglo al apartado 2, letra b), de dicho artículo, el 10 % de la cantidad total de derechos de emisión por subastar, será distribuido entre algunos Estados miembros en aras de la solidaridad y el crecimiento en la Unión, con el fin de reducir las emisiones y adaptarse a las consecuencias del cambio climático. Según se desprende del anexo II *bis* de la Directiva 2003/87, la República de Polonia es uno de los principales beneficiarios del 10 % adicional de ingresos generados por las subastas. Lo mismo sucede en lo que atañe al 2 % de la cantidad total de derechos de emisión por subastar, distribuido entre los Estados miembros cuyas emisiones de gases de efecto invernadero en 2005 hayan sido al menos un 20 % inferiores a sus emisiones del año de base que les sean aplicables de conformidad con el Protocolo de Kioto, con arreglo al artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2003/87, en relación con el anexo II *ter* de ésta. Por otro lado, procede señalar que, en virtud del artículo 10 *quater*, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/87, un Estado miembro en el que, en 2006, más del 30 % de la electricidad se producía a partir de un tipo único de combustible fósil y en el que el PIB *per cápita* a precios de mercado no rebasaba el 50 % del promedio del PIB *per cápita* a precios de mercado en la Unión, puede optar por asignar de forma transitoria y gratuita derechos de emisión a instalaciones para la generación de electricidad.

75 Además, la República de Polonia se limita a negar el carácter apropiado de la Decisión impugnada en relación con la realización de dichos objetivos secundarios sin desarrollar sus alegaciones más detalladamente ni tomar en consideración los objetivos mencionados en el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87. Así pues, la República de Polonia sostiene ciertamente que las instalaciones que obtienen un número de derechos de emisión gratuitos inferior a las cantidades que emiten durante su proceso de producción, invierten en tecnologías que utilizan el mismo combustible, pero con pocas emisiones. Sin embargo, no tiene en cuenta que dichas inversiones pueden igualmente impulsar el desarrollo de nuevos sectores económicos que pueden generar empleos. Por tanto, la alegación de la República de Polonia tiene un alcance demasiado limitado y en consecuencia, debe desestimarse.

76 De cuanto antecede resulta que la República de Polonia no ha aportado elementos que permitan considerar que la determinación de los parámetros de referencia era manifiestamente inapropiada en relación de los objetivos perseguidos.

77 En segundo lugar, en lo que atañe al carácter necesario de la Decisión impugnada, la República de Polonia sostiene que, al definir de manera demasiado estricta los parámetros de referencia, la Decisión impugnada va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de reducción en relación con los volúmenes de emisión. Según ella, la Directiva 2003/87 no establece un mecanismo corrector cuando el número de derechos de emisión gratuitos resulta insuficiente para las instalaciones afectadas pero se garantiza la realización de los objetivos de reducción. Por otro lado, establecer umbrales demasiado bajos para los parámetros de referencia daría lugar a una reducción puntual drástica de los volúmenes de derechos de emisión gratuitos en 2013. Según la República de Polonia, las instalaciones afectadas no disponen de suficiente tiempo para modificar su tecnología o el combustible utilizado. Afirma que propuso, durante la fase de elaboración de la Decisión impugnada, la introducción de un coeficiente corrector que pudiera aplicarse a todas las referencias de reducción calculado sobre la base de los resultados de las instalaciones de carbón más eficientes o de las instalaciones que utilizasen un combustible con más emisiones que el gas natural reducido al 90 % de su valor, lo que habría

permitido, por ejemplo, alcanzar los tres objetivos secundarios 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. Sostiene que la Comisión rechazó esta propuesta.

78 En apoyo de su alegación según la cual los parámetros de referencia se determinaron de manera demasiado estricta, la República de Polonia indica que el precio de mercado de los derechos de emisión, que, según ella, asciende a alrededor de 15 euros por tonelada de CO_2, podría alcanzar, en el tercer período de comercio, entre 30 euros por tonelada de CO_2 y 48 euros por tonelada de CO_2. Aduce que, en lo que atañe a la industria del cemento, la referencia para el clínker fijada por la Comisión, supondrá una reducción de las emisiones de al menos el 30 % para las instalaciones debido a la utilización de otro combustible. En lo que respecta a los servicios de calor, la aplicación de la referencia de calor fijada en la Decisión impugnada, llevará, a su juicio, a un déficit de los derechos de emisión del 50 % aproximadamente en dicho sector, sin tener en cuenta las correcciones aplicables a los hogares. A continuación, afirma que la industria química polaca deberá soportar cargas que ascienden a 257 millones de euros en 2013 y a 381 millones de euros en 2020. Así, estima que para la producción de soda, es necesario reducir las emisiones en un 30 %. En lo que atañe a la industria papelera, sostiene que el sector polaco deberá reducir las emisiones en un 45 % aproximadamente. En cuanto al sector las refinerías, la República de Polonia sostiene que el déficit de derechos de emisión será de un 28 % en 2013. Añade que estos sectores industriales ya aplican las mejores técnicas disponibles para reducir las emisiones.

79 En primer término, en lo que respecta a la afirmación de la República de Polonia de que, debido a la Decisión impugnada, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero sobrepasará el umbral del 20 % a partir 2013, procede señalar que esta afirmación no está justificada por ningún elemento fáctico y no se apoya en prueba alguna. Tal como señala la Comisión, la amplitud de la reducción no depende únicamente del nivel de los parámetros de referencia, sino de diferentes factores, entre los que figura la situación económica de Europa y la coyuntura, que varían constantemente.

80 En segundo término, en lo que atañe a la alegación de la República de Polonia de que la determinación de los parámetros de referencia en la Decisión impugnada implicará una reducción de las emisiones superior al 20 % en 2013 para las instalaciones de algunas industrias, procede recordar que el objetivo principal de la Directiva 2003/87 es la reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión antes del 2020 en al menos un 20 % respecto de sus niveles de 1990. Pues bien, el hecho de que la determinación de los parámetros de referencia pueda dar lugar a un déficit de los derechos de emisión gratuitos de más del 20 % en 2013 para las instalaciones de algunas industrias no permite concluir que dichas instalaciones vayan a reducir igualmente sus emisiones a tal nivel. En efecto, dado que, en virtud del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2003/87, a partir de 2013, los Estados miembros subastarán todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita, estas instalaciones no tiene la obligación de realizar dicha reducción, pero pueden adquirir mediante subasta los derechos de emisión que les falten. Así pues, pueden determinar libremente el nivel al que desean reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Procede añadir que el objetivo de reducir globalmente dichas emisiones en la Unión para el 2020 en al menos un 20 % respecto de sus niveles de 1990 pretende obtener una reducción media y, por tanto, no se refiere a una instalación específica.

81 En tercer término, la República de Polonia afirma que era necesario introducir un coeficiente corrector que pudiera aplicarse a todas las referencias de reducción calculado sobre la base de los resultados de las instalaciones de carbón más eficientes o de las instalaciones que utilizasen un combustible con más emisiones que el gas natural reducido al 90 % de su valor, lo que, a su juicio, habría permitido reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. A este respecto, por un lado, es preciso recordar que al determinar las referencias de emisión la Comisión debía respetar las disposiciones del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87. Pues bien, la introducción de un factor adicional consistente en la toma en consideración del combustible utilizado no habría fomentado una armonización plena a escala de la Unión de las

medidas de desarrollo relativas a la asignación gratuita armonizada de los derechos de emisión, en el marco de las cuales se calcula el parámetro de referencia, en principio, en función de los productos, según dispone el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafos primero y cuarto, de la Directiva 2003/87, sino que habría dado lugar a normas diferentes para las instalaciones de un mismo sector o de un mismo subsector (véase el anterior apartado 41).

82 Por otro lado, la República de Polonia no ha demostrado en modo alguno que la introducción de dicho coeficiente corrector resultaría eficaz a la luz del objetivo principal de la Directiva 2003/87, a saber, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 20 % antes del 2020. Por otro lado, de las afirmaciones de la República de Polonia no se desprende que la introducción de tal coeficiente corrector resultaría eficaz a la luz de los objetivos mencionados en el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87 para la determinación de los parámetros de referencia, a saber, la garantía de que los derechos de emisión se asignen de tal forma que se incentiven las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética, y que no se ofrezca ningún incentivo para aumentar emisiones. La elección, por parte del legislador, del promedio de los resultados de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficaces de un determinado sector o subsector en la Unión en los años 2007 y 2008, como punto de partida para definir los principios para establecer parámetros de referencia *ex ante* en los diferentes sectores o subsectores, muestra que tenía la intención de fijar dichos parámetros de referencia en un nivel ambicioso. A este respecto, es preciso señalar que, en contra de lo que alega la República de Polonia, esta disposición no establece que las instalaciones deban obtener, por sector, una cantidad de derechos de emisión gratuitos correspondiente a la emisión de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficaces que utilicen un combustible particular. En cuanto a la referencia que hace la República de Polonia a los costes y a la eficiencia económica, ya se ha puesto de manifiesto que el legislador tomó en consideración, en el marco del funcionamiento del régimen para el comercio de derechos de emisión, la situación y la economía de las distintas regiones (véanse los anteriores apartados 73 y 74).

83 Procede señalar igualmente que el aumento del nivel de un parámetro de referencia debido a la introducción de un coeficiente corrector para algunas instalaciones daría lugar a una mayor cantidad de derechos de emisión gratuitos. Pues bien, tal aumento podría llevar a sobrepasar la cantidad anual máxima de derechos de emisión mencionada en el artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87 y a hacer necesaria la aplicación del factor de corrección uniforme intersectorial. La aplicación de este factor llevaría a una reducción uniforme de las cantidades iniciales de derechos de emisión gratuitas en todos los sectores y subsectores afectados. El aumento de las cantidades de derechos de emisión para asignar gratuitamente a las instalaciones afectadas por la introducción de tal coeficiente corrector podría, por tanto, tener como consecuencia la reducción de este tipo de derechos de emisión para las demás instalaciones.

84 En cuarto término, en lo que atañe a la alegación de la República de Polonia de que los umbrales demasiado bajos de los parámetros de referencia llevarían a una reducción puntual drástica de los volúmenes de derechos de emisión gratuitos en 2013, procede recordar que, para los períodos de comercio a partir de 2013, la subasta debe ser el principio básico para la asignación (decimoquinto considerando de la Directiva 2009/29). Además, antes de su modificación por la Directiva 2009/29, el artículo 10 de la Directiva 2003/87 disponía que, para los períodos de comercio comprendidos entre el 2005 y el 2007, por un lado, y el 2008 y el 2012, por otro, los Estados miembros debían asignar gratuitamente respectivamente, al menos el 95 % y el 90 % de los derechos de emisión. Pues bien, según el vigésimo primer considerando de la Directiva 2009/29, el régimen establecido por el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 pretende que los derechos de emisión asignados de forma gratuita en 2013 equivalgan al 80 % de la cantidad relativa al porcentaje del conjunto de emisiones de toda la Comunidad durante el período 2005-2007 que corresponde a las emisiones de esas instalaciones como proporción de la cantidad total anual de derechos de emisión en toda la Comunidad.

85 Además, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafos primero y cuarto, de la Directiva 2003/87, la Comisión tenía la obligación de adoptar medidas a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación de los derechos de emisión de manera gratuita y de calcular los parámetros de referencia para cada sector y subsector, en principio, en función del producto a fin de maximizar las reducciones de gases de efecto invernadero y los avances en eficiencia energética. Por su propia naturaleza, tales normas tienen un mayor impacto sobre algunas instalaciones que sobre otras. Sin embargo, dado que la apreciación de la necesidad debe realizarse a la luz de todas las instalaciones afectadas de la Unión en su totalidad, este hecho no permite considerar que el nivel de los parámetros de referencia no era manifiestamente necesario a efectos de los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87.

86 A continuación, procede señalar que, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 11, de la Directiva 2003/87, se prevé la reducción progresiva de las cantidades de derechos de emisión que se asignan de forma gratuita cada año en la misma cantidad, hasta llegar en 2020 a una situación en la que se asigne un 30 % de derechos de forma gratuita, con el objetivo de que en 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita. Asimismo, dado que la Directiva 2009/29, que incluía las normas que permitían determinar los parámetros de referencia *ex ante*, fue adoptada dos años antes de la adopción de la Decisión impugnada y más de tres años y medio antes de la aplicación de dichos parámetros de referencia, prevista a partir del 2013, la República de Polonia no puede sostener que las instalaciones afectadas no disponían de tiempo suficiente para prepararse a las normas que rigen los períodos de comercio a partir de 2013.

87 En quinto término, la República de Polonia afirma que la Directiva 2003/87 no establece un mecanismo corrector cuando el número de derechos de emisión gratuitos resulta insuficiente para las instalaciones afectadas pero se garantiza la realización de los objetivos de reducción. Es cierto que, con la aplicación del factor de corrección uniforme intersectorial, el artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87 establece un mecanismo corrector para cuando el número total inicial de derechos de emisión que han de asignarse de manera gratuitita notificados por los Estados miembros sobrepasa la cantidad máxima de derechos de emisión que se asignarán gratuitamente. Sin embargo, esta Directiva no establece un mecanismo corrector en sentido contrario. Más concretamente, dicha Directiva no impone a la Comisión la obligación de definir los parámetros de referencia *ex ante* de manera que se agote la cantidad anual máxima de derechos de emisión gratuitos mencionada en el artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87. Al contrario, puesto que la asignación de los derechos de emisión se basa en el principio de la subasta, las normas relativas a la asignación de los derechos de emisión gratuitos, recogidas en el artículo 10 *bis* de dicha Directiva, tienen carácter transitorio.

88 De ello se desprende que la República de Polonia no ha aportado elementos que permitan considerar que la determinación de los parámetros de referencia por la Comisión en la Decisión impugnada no fuese manifiestamente necesaria respecto de los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87.

89 En tercer lugar, en lo que atañe a la proporcionalidad en sentido estricto de la Decisión impugnada, procede recordar que, con arreglo a este principio, la Decisión impugnada no debe causar inconvenientes desmesurados respecto de los objetivos perseguidos aunque sea adecuada y necesaria para alcanzar objetivos legítimos. A este respecto, la República de Polonia sostiene que la Decisión impugnada tendrá como consecuencia la disminución de la competitividad de las empresas situadas en los Estados miembros en los que la producción se basa en la utilización de carbón como combustible, respecto de las empresas competidoras situadas en Estados miembros en los que la producción se basa en la utilización de otras fuentes de energía como el gas natural. Según ella, ello llevará, en el primer grupo de Estados, a aumentos drásticos del precio de los bienes, lo que tendrá consecuencias sociales y económicas graves. Añade que la Decisión impugnada tiene una influencia negativa significativa sobre el funcionamiento del mercado interior y supone un obstáculo para su buen funcionamiento. Sostiene que si se aplican las referencias de calor adoptadas por la Comisión a partir de 2013, el precio de la calefacción urbana aumentará aproximadamente en un 22 %.

90 En primer término, procede recordar que las cargas mencionadas por la República de Polonia para las instalaciones afectadas están relacionadas con la obligación de comprar a través de subastas los derechos de emisión que le faltan, que es la norma establecida por la Directiva 2009/29. Con arreglo al principio de que quien contamina paga, establecido en el artículo 174 CE, apartado 2, el objetivo del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero era fijar un precio para las emisiones de dichos gases y dejar a los operadores escoger entre el pago del precio o la reducción de sus emisiones. Además, procede señalar que, en virtud del artículo 10, apartado 3, de la Directiva 2003/87, corresponderá a los Estados miembros determinar, dentro de los límites establecidos por dicha disposición, el uso que deba hacerse de los ingresos generados por la subasta de los derechos de emisión. De este modo, pueden contribuir a reducir las cargas para las instalaciones afectadas mencionadas por la República de Polonia.

91 En segundo término, los costes que pesarán efectivamente sobre las instalaciones que utilizan un combustible que emite grandes cantidades de gases de efecto invernadero durante los períodos de comercio a partir de 2013, dependen del precio de mercado de los derechos de emisión. Pues bien, según la República de Polonia, este precio era de 15 euros por tonelada de CO_2 en julio de 2011. La Comisión indica que, en octubre de 2011, este precio ascendía a 11 euros por tonelada de CO_2. En lo que atañe a este precio para el período de comercio a partir de 2013, éste se estima, según la República de Polonia, en un importe comprendido entre 30 euros por tonelada de CO_2 y 48 euros por tonelada de CO_2. Sin embargo, dado que estas estimaciones son inciertas, no puede excluirse que el precio de los derechos de emisión sea superior o inferior. Por tanto, los costes efectivos no pueden determinarse por adelantado.

92 En tercer término, procede recordar que al establecer el régimen para el comercio de derechos de emisión el legislador tuvo en cuenta la situación económica de las distintas regiones (véanse los anteriores apartados 73 y 74). Asimismo, estableció normas para la asignación de derechos de emisión de forma gratuita a la calefacción urbana y a la cogeneración respecto de la producción de calor o refrigeración con objeto de satisfacer una demanda justificada desde el punto de vista económico (artículo 10 *bis*, apartado 4, de la Directiva 2003/87). Además, con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 6, de la Directiva 2003/87, los Estados miembros también podrán adoptar medidas financieras en favor de sectores o subsectores de los que se sepa que están expuestos a un riesgo significativo de fugas de carbono debido a los costes relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de la electricidad, a fin de compensar dichos costes. Por otro lado, el artículo 10 *bis*, apartado 12, de la Directiva 2003/87 contiene una norma especial para la asignación gratuita de derechos de emisión a las instalaciones de los sectores y subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono.

93 Habida cuenta de lo dicho anteriormente, la República de Polonia no ha aportado ningún elemento que permita considerar que la determinación de los parámetros de referencia por la Comisión en la Decisión impugnada no era proporcionada en sentido estricto.

94 Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 10 bis *de la Directiva 2003/87 y en la falta de competencia de la Comisión para dictar la Decisión impugnada*

95 La República de Polonia sostiene que, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión infringió el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, en relación con su artículo 1, y excedió sus competencias.

Sobre la primera parte, basada en la infracción del artículo 10 *bis*, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/87

96 La República de Polonia sostiene, en esencia, que la Comisión infringió el artículo 10 *bis*, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 puesto que, al definir los parámetros de referencia *ex ante*, debería haber elegido como punto de partida el método mencionado en dicha disposición y, a continuación, debería haber corregido el nivel obtenido tomando en consideración la totalidad del acervo de la Unión, a saber, en particular, el derecho de los Estados miembros de definir la estructura de su suministro energético, el principio de igualdad de trato, el principio de desarrollo sostenible, los principios de la política medioambiental de la Unión y el principio de proporcionalidad. Aduce que al indicar, en el quinto considerando de la Decisión impugnada, que no se había establecido ninguna diferenciación en función de criterios geográficos o de las tecnologías, las materias primas o los combustibles utilizados, la Comisión eliminó la posibilidad de aplicar las normas del acervo anteriormente mencionadas.

97 El artículo 10 *bis*, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 dispone que, a la hora de definir los principios para establecer parámetros de referencia *ex ante* en los diferentes sectores o subsectores, el punto de partida será el promedio de los resultados de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficaces de un determinado sector o subsector en la Comunidad en los años 2007 y 2008.

98 Por tanto, esta disposición define únicamente el método que debe servir como punto de partida para definir los principios que han de seguirse para la determinación de parámetros de referencia *ex ante*. Pues bien, la República de Polonia no aduce que la Comisión haya incurrido en error al definir este punto de partida, sino que afirma que, una vez definido dicho punto de partida tras la aplicación del método establecido en el artículo 10 *bis*, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, la Comisión debería haberlo corregido tomando en consideración la totalidad del acervo de la Unión, en particular, las disposiciones y principios del Derecho de la Unión invocadas en el marco de los motivos primero, segundo y tercero. No obstante, tal obligación de corrección no resulta en modo alguno de dicha disposición.

99 La Comisión debía determinar los parámetros de referencia *ex ante* sobre la base del punto de partida definido tras la aplicación del método contemplado en el artículo 10 *bis*, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, respetando las normas establecidas en el artículo 10 *bis*, apartado 1, de dicha Directiva. Así, en particular, en virtud de dicho apartado 1, párrafos tercero y cuarto, la determinación de los parámetros de referencia debía asegurar que los derechos de emisión se asignasen de tal forma que se incentivasen las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética, teniendo en cuenta las técnicas más eficaces, los productos de sustitución, los procedimientos alternativos de producción, la cogeneración de alta eficiencia, la recuperación energética eficaz de gases residuales, la utilización de biomasa y la captura, el transporte y el almacenamiento de CO2, siempre que se disponga de las instalaciones necesarias, y que no se ofrezca ningún incentivo para aumentar emisiones. Además, los parámetros de referencia debían calcularse respecto a los productos, antes que respecto a las entradas, a fin de maximizar las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero y los avances en eficiencia energética a lo largo de cada proceso de producción del sector o subsector en cuestión.

100 Tal como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la Comisión disponía de una amplia facultad de apreciación para determinar el nivel de las referencias de emisión. No obstante, incluso con esta facultad, estaba obligada a basar su elección en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión, teniendo en cuenta todos los elementos de hecho, así como los datos técnicos y científicos disponibles en el momento de adoptar el acto en cuestión (véase el anterior apartado 36).

101 De los considerandos quinto a duodécimo de la Decisión impugnada resulta que la determinación de los parámetros de referencia por la Comisión se vio precedida de un análisis complejo y de consultas a los sectores y subsectores. En lo que respecta, más concretamente, a la determinación de los valores de las referencias, se desprende del octavo considerando de la Decisión impugnada que la Comisión examinó si los puntos de partida mencionados en el artículo 10 *bis*, apartado 2, párrafo primero, de la directiva 2003/87, reflejaban suficientemente las técnicas más eficaces, los productos de sustitución, los procedimientos alternativos de producción, la cogeneración de alta eficiencia, la recuperación energética eficaz de gases residuales, la utilización de biomasa y la captura y el almacenamiento de CO_2, siempre que se disponía de las instalaciones necesarias.

102 De este análisis no se desprende que al determinar los parámetros de referencia sobre la base del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 la Comisión se hubiese extralimitado en el ejercicio de su facultad de apreciación.

103 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la República de Polonia relativa a las disposiciones y principios de Derechos de Unión invocados en el marco de los motivos primero, segundo y tercero.

104 En efecto, en primer lugar, en cuanto a la alegación de la República de Polonia, basada en el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), de que la Decisión impugnada afecta de manera perceptible sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (véase al anterior apartado 10), procede recordar que con la adopción de la Directiva 2009/29 el legislador pretendía establecer un régimen más armonizado para el comercio de derechos de emisión, según se desprende de su octavo considerando. Este sistema se basaba, en particular, en la introducción del principio de subasta para la asignación de los derechos de emisión a partir de 2013, en virtud del artículo 10 de la Directiva 2003/87, y establecía normas transitorias en relación con la asignación gratuita de derechos de emisión a que se hace referencia en el artículo 10 *bis* de dicha Directiva.

105 Tal como se ha declarado anteriormente, por su propia naturaleza, las medidas a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación de los derechos de emisión de manera gratuita, a que se hace referencia en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, tienen un mayor impacto sobre algunas instalaciones que sobre otras (véase el anterior apartado 85). Con el fin de compensar eventuales consecuencias negativas del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en su versión modificada por la Directiva 2009/29, a partir de 2013 el legislador tomó en consideración la situación y la economía de distintas regiones en el caso de algunos Estados miembros (véanse los anteriores apartados 73 y 74).

106 Las normas transitorias relativas a la asignación gratuita de derechos de emisión, que, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 11, de la Directiva 2003/87, se reducirán cada año en la misma cantidad, no se limitan a determinar los parámetros de referencia en la Decisión impugnada. Es cierto que el valor de los parámetros de referencia es determinante para calcular la cantidad de derechos de emisión que han de asignarse de manera gratuita a una instalación (véase el anterior apartado 41). No obstante, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87, la cantidad máxima anual de derechos de emisión que ha de asignarse está limitada. Si el número anual provisional de derechos de emisión asignados de manera gratuita durante el período comprendido entre el 2013 y el 2020 presentado por los Estados miembros, en virtud del artículo 11, apartado 1, de dicha Directiva y del artículo 15, apartados 1 y 2, letra e), de la Decisión impugnada, sobrepasa el límite mencionado en el artículo 10 *bis*, apartado 5, de esta Directiva, la Comisión debe aplicar un factor de corrección uniforme intersectorial que conlleva una reducción del numero de derechos de emisión gratuitos en todos los sectores. Además, ya se ha declarado que la elección de utilizar la eficiencia de otro combustible que no sea el gas natural, como por ejemplo el carbón, no habría permitido evitar que instalaciones que se hallasen en diferente situación debido a la utilización de combustibles distintos hubiesen sido tratadas de igual manera (véase el anterior apartado 50). Además, procede recordar que las instalaciones no

están obligadas a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero sino que pueden comprar a través de subastas las cantidades de derechos de emisión que les falten. Así pues, pueden determinar libremente el nivel al que desean reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (véase el anterior apartado 80). Por otro lado, entre las normas transitorias mencionadas en el artículo 10 *bis* de esa misma Directiva se hallan normas particulares para las instalaciones de los sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono (véase el anterior apartado 57).

107 De lo anterior se desprende que los efectos del régimen para el comercio de derechos de emisión sobre las posibilidades de un Estado miembro de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, invocadas por la República de Polonia, resultan, esencialmente, de las normas establecidas en la Directiva 2003/87 y no de los parámetros de referencia determinados en la Decisión impugnada. Por consiguiente, aun suponiendo que existan tales efectos, extremo que no ha demostrado la República de Polonia dado que ésta ha hecho referencia únicamente a los costes adicionales derivados de un número insuficiente de derechos de emisión gratuitos para quienes explotan las instalaciones debido a parámetros de referencia *ex ante* supuestamente demasiado bajos (véase el anterior apartado 78), estos efectos serían la consecuencia de la referida Directiva y no de la Decisión impugnada, la cual se limita a aplicar correctamente aquélla.

108 En segundo lugar, en cuanto a la alegación basada en el artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con su apartado 3, la República de Polonia sostiene que, al no haber tenido en cuenta para definir la referencia de producto criterios geográficos, de las tecnologías, las materias primas o de los combustibles utilizados, la Comisión violó el principio de desarrollo sostenible, mencionado de manera general en el artículo 11 TFUE y aplicado en el ámbito medioambiental a través del artículo 191 TFUE, apartado 2. Sostiene que, en contra de lo dispuesto por este último artículo, la Comisión no tuvo en cuenta en la ejecución de su política de protección del medio ambiente el criterio de la diversidad de situaciones en que se hallan las regiones de la Unión. Añade que, en virtud del artículo 191 TFUE, apartado 3, la Comisión debería haber tenido en cuenta las ventajas y las cargas resultantes de la aplicación de las medidas de protección del medio ambiente, y, a este respecto, tomar en consideración los aspectos sociales, humanitarios y medioambientales, así como los beneficios inmateriales. Según la República de Polonia, la comparación de los datos relativos a la utilización por ella de distintas fuentes de energía con los de otros Estados miembros confirma su especificidad, pues es el Estado miembro que consume la mayor cantidad de carbón de alta intensidad, siendo, a la vez, uno de los mayores productores de dicho combustible. Así, aduce que la Decisión impugnada le obliga a redefinir toda su política energética.

109 En primer término, procede recordar que la Directiva 2003/87 se basa en el artículo 175 CE, apartado 1, en virtud del cual el Consejo estaba autorizado para decidir las acciones que debía emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174 CE (actualmente artículo 191 TFUE, tras su modificación). Estos objetivos eran, con arreglo al artículo 174 CE, apartado 1, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Según el apartado 2 de dicho artículo la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tenía como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Ésta se basaba en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de que quien contamina paga. El apartado 3 de este artículo disponía que, en la elaboración de su política en el área de medio ambiente, la Comunidad tendría en cuenta, en particular, las ventajas y las cargas que pudieran resultar de la acción o de la falta de acción.

110 En segundo término, en lo que atañe a la alegación de la República de Polonia de que al determinar las referencias de producto la Comisión no tuvo en cuenta las diversas situaciones en las distintas regiones de la Unión, procede recordar que, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, la Comisión debía adoptar medidas de desarrollo a escala de la Unión totalmente armonizadas. Además, dar un trato distinto a las regiones de la Unión en función de las fuentes de energía presentes en su territorio, llevaría, de hecho, a aceptar mayores nieves de emisión de gases de efecto invernadero en algunas regiones. Pues bien, virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo cuarto, de dicha Directiva, el parámetro de referencia debe calcularse en función del producto a fin de maximizar las reducciones de gases de efecto invernadero. Asimismo, procede señalar que en el marco del funcionamiento del régimen para el comercio de derechos de emisión el legislador tomó en consideración la situación y la economía de las distintas regiones (véanse los anteriores apartados 73 y 74).

111 En tercer término, en cuanto a la alegación de que debido a que no se tuvieron en cuenta en la Decisión impugnada las ventajas y las cargas resultantes de la determinación de las referencias de producto, se obliga a la República de Polonia a redefinir toda su política energética, la cual se basa en los recursos nacionales de carbón, procede recordar que, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 3, de la Directiva 2003/87, queda excluida, en principio, la asignación de forma gratuita de derechos de emisión a los generadores de electricidad. La posibilidad de asignar de manera transitoria derechos de emisión gratuitos a las instalaciones de producción de electricidad se prevé únicamente como excepción en el artículo 10 *quater* de dicha Directiva. Si bien es cierto que la política energética de un Estado no se refiere únicamente al sector eléctrico, sino que hace referencia, sobre todo, a la estructura de su abastecimiento energético, a la interdependencia de las fuentes de energía utilizadas y a los objetivos de protección del medio ambiente, es preciso señalar que la determinación de las referencias de producto en la Decisión impugnada no impide utilizar tecnologías basadas en el carbón. Por un lado, esta Decisión puede tener como consecuencia que las instalaciones que utilizan estas tecnologías deban invertir en tecnologías innovadoras que permitan reducir en mayor medida las emisiones de gases de efecto invernadero. Así, no se excluye que estas instalaciones sigan utilizando tecnologías basadas en el carbón, puesto que, tal como afirmó la República de Polonia, la intensidad de emisión de éstas disminuye de manera constante. Por otro lado, la Decisión impugnada puede tener como consecuencia que, en virtud del principio de quien contamina paga establecido en el artículo 191 TFUE, apartado 2, estas instalaciones deban comprar en subasta los derechos de emisión necesarios para cubrir las emisiones generadas por su actividad de producción que no se hallan cubiertas por los derechos de emisión asignados de manera gratuita. Sin embargo, tales consecuencias ya están previstas en la referida Directiva. Así, la República de Polonia no ha demostrado que la determinación de las referencias de producto en la Decisión impugnada le obligue a redefinir toda su política energética.

112 En tercer lugar, en lo que atañe a la alegación de la República de Polonia basada en el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, así como en los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad, basta señalar que de las consideraciones relativas al primer motivo, a la primera parte del segundo motivo y al tercer motivo, se desprende que ésta debe desestimarse.

113 A pesar de que la República de Polonia aduce, en la réplica, que la Decisión impugnada debe ser plenamente conforme al Derecho de la Unión, no precisa, de manera suficiente en Derecho, la disposición supuestamente infringida. Pues bien, en virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al procedimiento ante el Tribunal General con arreglo al artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto, y al artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la demanda deberá contener una exposición sumaria de los motivos invocados. Estas indicaciones deben ser suficientemente claras y precisas para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal resolver el recurso, en su caso, sin apoyarse en otras informaciones (véase la sentencia del Tribunal de 12 de marzo de 2008, European Service Network/Comisión, T-332/03, no publicada en la Recopilación, apartado 229, y la jurisprudencia citada).

114 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del presente motivo.

Sobre la segunda parte, basada en la infracción del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2003/87, en relación con el artículo 1 de esta Directiva

115 La República de Polonia sostiene que la Comisión infringió el artículo10 *bis*, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2003/87, porque, según ella, esta disposición debía aplicarse tomando en consideración los objetivos de esta Directiva, a saber, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la eficacia de las medidas en términos de coste financiero y su eficiencia económica. Con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo segundo, de la referida Directiva, la Comisión debía definir un método para establecer las referencias de emisión sin modificar los elementos esenciales de dicha Directiva. Pues bien, a su juicio, en la Decisión impugnada, la Comisión no tuvo en cuenta los efectos de esta Decisión en la consecución de los objetivos relativos a la eficacia de las medidas en términos de coste financiero y de su eficiencia económica, siendo así que, en virtud del artículo 1 de esta Directiva, todos los objetivos establecidos en ésta tienen la misma importancia.

116 Procede señalar que esta alegación se limita a repetir lo expuesto en el marco del tercer motivo en relación con el supuesto carácter inadecuado de la Decisión impugnada respecto de los objetivos de la Directiva 2003/87. Por lo tanto, debe desestimarse esta alegación por los mismos motivos (véanse los anteriores apartados 66 a 76).

117 Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte del presente motivo.

Sobre la tercera parte, basada en la falta de competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada

118 La República de Polonia sostiene que, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión se extralimitó en el ejercicio de las competencias que le atribuye la Directiva 2003/87, puesto que no tuvo en cuenta los principios del Derechos de la Unión mencionados en los motivos primero, segundo y tercero y modificó sustancialmente los elementos esenciales de dicha Directiva. Según ella, la Decisión impugnada no es una medida de desarrollo de dicha Directiva, sino una medida que crea una política climática autónoma de la Unión.

119 A este respecto, procede señalar en primer término que, en lo que atañe a la supuesta falta de toma en consideración de los principios de Derecho de la Unión mencionados en los motivos primero, segundo y tercero, esta alegación se limita a repetir la formulada en la primera parte del presente motivo relativa a una supuesta obligación de corregir el punto de partida para definir los principios para el establecimiento de los parámetros de referencia *ex ante* a que se hace referencia en el artículo 10 *bis*, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/87. Por lo tanto, esta alegación debe desestimarse por los mismos motivos (véanse los anteriores apartados 96 a 114).

120 En segundo término, en cuanto a la supuesta modificación de los elementos esenciales de la Directiva 2003/87, procede señalar que la exigencia de que las medidas de desarrollo a escala comunitaria totalmente armonizadas para la asignación gratuita de derechos de emisión modifiquen elementos no esenciales de esta Directiva, resulta del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo segundo, de la referida Directiva. Pues bien, la alegación de la República de Polonia relativa a la infracción de esta disposición ya fue desestimada en el marco de la segunda parte del presente motivo. Puesto que en esta parte la República de Polonia no presenta ningún elemento adicional, también procede desestimarla.

121 En tercer término, es preciso observar que las alegaciones formuladas por la República de Polonia en esta parte no permiten demostrar que la Comisión careciese de competencia para dictar la Decisión impugnada. En efecto, si la Comisión no hubiese tenido en cuenta los principios de Derecho de la Unión mencionados en el marco de los motivos primero, segundo y tercero, y si hubiese modificado

sustancialmente los elementos esenciales de la Directiva 2003/87, habría incurrido en error de Derecho al determinar los parámetros de referencia. Sin embargo, estas alegaciones no se refieren a la cuestión de la competencia de la Comisión para determinar dichos parámetros de referencia.

122 Por consiguiente, debe desestimarse la tercera parte del presente motivo y, en consecuencia, este motivo en su totalidad.

123 A la vista de cuanto antecede, debe desestimarse el recurso.

Costas

124 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

125 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la República de Polonia, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República de Polonia.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de marzo de 2013.

Firmas