SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 23 de noviembre de 2005 *

En el asunto T-178/05,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por la Sra. C. Jackson, en calidad de agente, y el Sr. M. Hoskins, Barrister, posteriormente por la Sra. R. Caudwell, en calidad de agente, y el Sr. Hoskins,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. U. Wölker y X. Lewis, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión C(2005) 1081 final, de 12 de abril de 2005, relativa a la propuesta de modificación del plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificado por el Reino Unido con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,

* Lengua de procedimiento: inglés.

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

integrado por el Sr. J.D. Cooke, Presidente, y el Sr. R. García-Valdecasas y la Sra. I. Labucka, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Andová, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de octubre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 A tenor del artículo 1 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32):

«La presente Directiva establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad [...] a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.»

2 El artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87 prevé que, para cada período contemplado en el artículo 11 de la misma, cada Estado miembro elaborará un plan nacional que determinará la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación. Por lo que respecta el período de tres años que comenzó el 1 de enero de 2005, el plan tenía que haberse publicado y notificado a la Comisión y a los demás Estados miembros el 31 de marzo de 2004 a más tardar.

3 El artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 establece lo siguiente:

«En un plazo de tres meses a partir de la notificación del plan nacional de asignación de un Estado miembro de conformidad con el apartado 1, la Comisión podrá rechazar dicho plan, o cualquiera de sus elementos, por razón de su incompatibilidad con el artículo 10 o con los criterios que figuran en el anexo III. El Estado miembro sólo tomará una decisión en virtud de los apartados 1 o 2 del artículo 11 si la Comisión acepta las enmiendas propuestas. La Comisión deberá motivar sistemáticamente su decisión de rechazar un plan o cualquiera de sus elementos.»

4 Según el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87:

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

5 Los criterios señalados en los puntos 9 y 10 del anexo III de la Directiva 2003/87 están redactados de la siguiente forma:

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

10. El plan contendrá una lista de las instalaciones cubiertas por la presente Directiva con mención de las cifras de derechos de emisión que se prevé asignar a cada una.»

Antecedentes del litigio

6 Tras realizar una consulta pública y publicar un proyecto de plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «PNA»), el 30 de de abril de 2004 el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en lo sucesivo, «Reino Unido») notificó a la Comisión un PNA, indicando expresamente que éste tenía carácter provisional. Según el punto 1.13 de dicho plan:

«La cantidad total de derechos de emisión que se asignarán a las instalaciones a las que se aplique el régimen comunitario durante el período comprendido entre 2005 y 2007 será de 736 [millones de toneladas de dióxido de carbono (CO_2)]. Dicha cantidad podrá ser modificada a la vista de los resultados de los procedimientos en curso.»

7 El 9 de junio de 2004, la Comisión envió un escrito al Reino Unido, redactado como sigue:

«[...]

Tras un primer análisis, la Comisión ha comprobado que la notificación no estaba completa, ya que carece de la información que se especifica en el anexo [al escrito].

Esta información ha de ser aportada para facilitar la labor de la Comisión de pronunciarse sobre el plan propuesto. La Comisión se reserva el derecho de no posicionarse sobre este asunto hasta que disponga de dicha información adicional y, en cualquier caso, hasta que transcurra un plazo máximo de tres meses a contar desde su recepción.

La citada información deberá obrar en poder de la Comisión en el plazo de diez días a partir de la fecha del presente escrito.»

8 El anexo I del escrito de 9 de junio de 2004 especifica cuál es la información omitida. A tenor de su apartado 1:

«La Comisión toma conocimiento del hecho de que se continúa trabajando en las previsiones en materia de energía y de emisiones y que tal circunstancia podría llevar a revisar de nuevo las previsiones sobre el total de emisiones y la contribución de los sectores e instalaciones cubiertas por el régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión (punto 1.9 del plan). Se insta a las autoridades del Reino Unido para que notifiquen a la Comisión las previsiones revisadas y cualquier modificación

del plan resultante de las mismas, incluyendo los aspectos referidos a los problemas enumerados en los puntos 1.9, letras a) a f), 1.10 (previsiones de emisiones de otros gases que no sean CO_2) y 1.13 (cantidad total de derechos de emisión que el Reino Unido prevé asignar) del plan.»

9 El Reino Unido contestó al escrito de la Comisión de 9 de junio de 2004 mediante escrito de 14 de junio de 2004. En el primer párrafo de su contestación, el Reino Unido indicó lo siguiente:

«Por lo que respecta a las previsiones relativas a las emisiones de CO_2, el Reino Unido publicó un borrador a finales de mayo, en el que se recogían las hipótesis de base y las últimas previsiones en materia de energía y de emisiones (adjuntamos copia de este documento). Los interesados podrán presentar observaciones al borrador hasta el 17 de junio de 2004. Terminaremos de elaborar las previsiones tras considerar todas las observaciones pertinentes y resolver las cuestiones pendientes mencionadas en el punto 1.9, letras a) a f), del plan. Notificaremos a la Comisión lo antes posible las previsiones definitivas, así como cualquier modificación del plan resultante de las mismas.»

10 El 7 de julio de 2004, la Comisión adoptó la Decisión C(2004) 2515/4 final relativa al plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificado por el Reino Unido de conformidad con la Directiva 2003/87 (en lo sucesivo, «Decisión de 7 de julio de 2004»). La parte dispositiva de esta Decisión, adoptada sobre la base del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, está redactada como sigue:

«Artículo 1

Son incompatibles con los criterios [señalados en los puntos] 6 y 10 del anexo III de la Directiva 2003/87/CE los siguientes aspectos del [PNA] del Reino Unido:

a) la información sobre la manera en que los nuevos entrantes podrán comenzar a participar en el régimen comunitario;

b) la lista de instalaciones, que no recoge las situadas en Gibraltar ni las cifras de derechos de emisión que se prevé asignar a éstas.

Artículo 2

No se formularán objeciones con respecto al [PNA] siempre que, a más tardar el 30 de septiembre, se notifiquen a la Comisión las enmiendas siguientes:

a) la inclusión de información sobre la manera en que los nuevos entrantes podrán comenzar a participar en el régimen comunitario de un modo compatible con los criterios fijados en el anexo III de la Directiva 2003/87/CE y con el artículo 10 de esta Directiva; y

b) la modificación de la lista de instalaciones a fin de incluir en ella las situadas en Gibraltar y de señalar los derechos de emisión que se prevé asignar a éstas, calculados con arreglo al método descrito en el [PNA].

Artículo 3

1. La cantidad total de los derechos de emisión que asignará el Reino Unido, de conformidad con su [PNA], a las instalaciones en él reseñadas y a los nuevos entrantes no se podrá sobrepasar, teniendo en cuenta las enmiendas a las que hace referencia el artículo 2.

2. El [PNA] podrá modificarse sin necesidad de aprobación previa por parte de la Comisión cuando la enmienda consista en modificar los derechos asignados a determinadas instalaciones dentro de la cantidad total, como consecuencia de la mejora de la calidad de los datos.

3. Cualquier enmienda del [PNA] que se proponga distinta de las contempladas en el apartado 2 del presente artículo o en el artículo 2 anterior deberá notificarse a la Comisión y estará sometida a su aprobación en virtud de lo dispuesto en el artículo 9, apartado 3, de [la Directiva 2003/87].

[...]»

11 El 30 de septiembre de 2004, el Reino Unido comunicó a la Comisión las razones por las que no podía cumplir el plazo señalado en el artículo 2 de la Decisión de 7 de julio de 2004.

12 El 10 de noviembre de 2004, el Reino Unido hizo saber a la Comisión que deseaba modificar su PNA para tener en cuenta los resultados de los procedimientos mencionados en el mismo. El Reino Unido propuso, en particular, aumentar la cantidad total de derechos de emisión hasta 756,1 millones de toneladas de dióxido de carbono (en lo sucesivo, «Mt CO_2»).

13 En una reunión celebrada el 2 de diciembre de 2004, la Comisión indicó que consideraba que las enmiendas propuestas eran inadmisibles.

14 El 23 de diciembre de 2004, el Reino Unido envió a la Comisión la información contemplada en el artículo 2 de la Decisión de 7 de julio de 2004 y una serie de datos adicionales relativos a las modificaciones del PNA propuestas.

15 Mediante escrito de la misma fecha, las autoridades del Reino Unido instaron a la Comisión para que examinase el PNA en su versión modificada.

16 Mediante escrito de 1 de febrero de 2005, la Comisión señaló que estimaba que la solicitud del Reino Unido de modificación de su PNA era inadmisible.

17 El 12 de abril de 2005, la Comisión adoptó la Decisión C(2005) 1081 final, relativa a la propuesta de modificación del plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificado por el Reino Unido con arreglo a la Directiva 2003/87 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). En esta Decisión, la Comisión consideró, en particular, que el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87 no permitía al Reino Unido presentar un plan provisional (considerando 3). Afirmó también que, con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, el Reino Unido sólo podía modificar su PNA para subsanar las incompatibilidades señaladas en la Decisión de 7 de julio de 2004 y que el artículo 3, apartado 1, de esta Decisión prohibía cualquier aumento de la cantidad total de derechos de emisión a asignar (considerandos 4 a 9). Por ello, según el artículo 1 de la Decisión impugnada:

«La propuesta de modificación del [PNA], notificada por el Reino Unido a la Comisión el 10 de noviembre de 2004 y actualizada por última vez el 18 de febrero de 2005, que implica un aumento de la asignación de derechos de emisión de 19,8 [millones de toneladas equivalentes de dióxido de carbono], es inadmisible.»

Procedimiento y pretensiones de las partes

18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 5 de mayo de 2005, el Reino Unido interpuso el presente recurso. Mediante escrito separado presentado el mismo día, el Reino Unido solicitó la sustanciación de este recurso en un procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. El 27 de mayo de 2005, la Comisión presentó sus observaciones sobre esta solicitud.

19 Mediante resolución de 14 de junio de 2005, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) estimó la solicitud de sustanciar el asunto en un procedimiento acelerado.

20 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

21 En la vista celebrada el 18 de octubre de 2005, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

22 El Reino Unido solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

23 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la parte demandante.

Fundamentos de Derecho

24 El Reino Unido invoca un único motivo, basado en la infracción de la Directiva 2003/87 y de la Decisión de 7 de julio de 2004.

Alegaciones de las partes

25 En primer lugar, el Reino Unido alega que jurídicamente es errónea la postura adoptada por la Comisión en la Decisión impugnada, según la cual el PNA que él presentó el 30 de abril de 2004 debe considerarse definitivo por no estar permitida la presentación de un PNA provisional.

26 El demandante sostiene que se había señalado expresamente el carácter provisional de dicho PNA y que la Comisión había reconocido tal circunstancia en su escrito de 9 de junio de 2004, en el que dicha institución mencionó la posibilidad de modificar la cantidad total de derechos de emisión que el Reino Unido preveía asignar. Según el demandante, al haber aceptado la Comisión que el Reino Unido presentara un plan provisional, dicha institución no estaba legitimada para adoptar una postura distinta en la Decisión impugnada.

27 El Reino Unido subraya que el artículo 9 de la Directiva 2003/87 no otorga a la Comisión la facultad de establecer por sí misma la cantidad total de los derechos de emisión que un Estado miembro puede asignar y que dicha institución no puede sostener que la cantidad total de derechos fue determinada sobre la base de la cifra provisional propuesta por el Reino Unido.

28 Además, según el Reino Unido, la decisión de la Comisión de tratar el PNA provisional como si fuera un plan definitivo conduce, en el presente caso, a una falta de coherencia entre la cantidad total de derechos de emisión y el procedimiento de asignación de éstos que se describe en el plan provisional, siendo ambos componentes esenciales de un PNA (véase el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87). El demandante sostiene que el PNA provisional no puede considerarse definitivo ni ser tratado como tal.

29 En segundo lugar, el Reino Unido señala que la Decisión impugnada incurre en error de Derecho al sugerir que un Estado miembro no puede efectuar una modificación que no haya sido autorizada mediante una decisión de la Comisión adoptada de conformidad con el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 (véase el considerando 8 de la Decisión impugnada).

30 El demandante considera que, con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87, el plan inicial presentado por un Estado miembro a la Comisión sólo tiene que indicar la cantidad total de derechos de emisión que dicho Estado «prevé» asignar. Lo que ha de examinar la Comisión en virtud del artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2003/87 es precisamente esta «previsión». Sin embargo, es con posterioridad a la decisión de la Comisión y a la consulta pública cuando el Estado miembro debe decidir la cantidad total de derechos que «asignará» (véase el punto 9 del anexo III de la Directiva 2003/87). De esta forma, de la Directiva 2003/87 se desprende, según el Reino Unido, que un PNA, incluyendo la previsión que en él figure de la cantidad total de derechos a asignar, puede ser modificado tras la adopción de una decisión por la Comisión sobre la base del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

31 El Reino Unido añade que, por una parte, con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87, el PNA presentado a la Comisión ha de someterse a consulta pública y, por otra, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 deben tenerse en cuenta las observaciones del público antes de tomar una decisión sobre la asignación de derechos de emisión (véase el punto 9 del anexo III de la citada Directiva). El demandante destaca que el alcance y la importancia de la consulta pública quedan confirmados por el epígrafe 2.1.9 (puntos 93 a 96) de la

Comunicación de la Comisión de 7 de enero de 2004: Orientaciones para los Estados miembros sobre la aplicación de los criterios del anexo III de la Directiva 2003/87 y circunstancias en las que queda demostrada la situación de fuerza mayor [COM (2003) 830 final; en lo sucesivo, «Comunicación de 7 de enero de 2004»].

32 Según el Reino Unido, de lo antedicho se desprende que una decisión adoptada por la Comisión en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 no puede impedir ni limitar la toma en consideración de las observaciones del público, exigida por el artículo 11, apartado 1, y por el punto 9 del anexo III de dicha Directiva.

33 Por otra parte, el demandante sostiene que la afirmación contenida en la Decisión impugnada, según la cual, cuando ya se ha tomado una decisión en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, los Estados miembros afectados sólo pueden subsanar los defectos de sus PNA, no coincide con la postura adoptada por la Comisión en otros casos (véanse las Decisiones de 7 de julio de 2004 relativas al Reino de Dinamarca, Irlanda, el Reino de los Países Bajos, la República de Eslovenia y el Reino de Suecia). Aunque la Comisión no señaló ninguna deficiencia en los PNA presentados por estos Estados miembros, la decisión relativa a cada uno de ellos autorizaba expresamente la notificación de modificaciones posteriores. Ahora bien, según el demandante, tales modificaciones no podían referirse exclusivamente a los defectos señalados por la Comisión, ya que no los había.

34 En tercer lugar, el Reino Unido afirma que, al contrario de lo que se desprende de la Decisión impugnada (considerando 9), el artículo 3, apartado 3, de la Decisión de 7 de julio de 2004 le autoriza para notificar a la Comisión cualquier modificación, incluidas las que impliquen un aumento de la cantidad total de derechos de emisión asignados. El Reino Unido señala que su interpretación se ajusta al tenor literal del artículo 3 de la Decisión de 7 de julio de 2004. En efecto, el artículo 3, apartado 1, de la citada Decisión no prohíbe notificar una modificación que incremente la cantidad total de derechos de emisión. Sólo indica que, a falta de tal modificación, el Reino Unido no puede sobrepasar la cantidad total de derechos de emisión señalada en su PNA. Por su parte, el artículo 3, apartado 2, de la Decisión de 7 de julio de 2004

dispone que pueden realizarse determinadas modificaciones en el PNA, que no aumenten la cantidad total de derechos, sin necesidad de autorización de la Comisión. Por último, el artículo 3, apartado 3, de dicha Decisión, redactado en términos generales, prevé que cualquier enmienda distinta de las contempladas en los artículos 2 y 3, apartado 2, deberá notificarse a la Comisión y estará sometida a su aprobación en virtud de lo dispuesto en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87. El Reino Unido considera que la amplitud de los términos utilizados permite incluir en ellos modificaciones que impliquen un aumento de la cantidad total de derechos de emisión a asignar.

35 La Comisión reconoce, en primer lugar, que el Reino Unido manifestó que el PNA que había presentado inicialmente tenía carácter provisional. Afirma que, tras su requerimiento de 9 de junio de 2004, el Reino Unido le proporcionó, mediante escrito fechado el 14 de junio de 2004, la información adicional solicitada. En consecuencia, la institución demandada concluyó que el PNA, incluidas las cifras relativas a la cantidad total de derechos de emisión, se había completado (véase el considerando 1 de la Decisión de 7 de julio de 2004).

36 La Comisión sostiene, en contra de lo manifestado por el Reino Unido (véase el apartado 25 anterior), que, cuando un Estado miembro presenta un PNA respecto del cual dicha institución solicita información adicional, este plan se considera incompleto mientras no se reciba dicha información. Añade que el plazo de tres meses no comienza a contar hasta que el Estado miembro haya aportado toda la información que la Comisión estime necesaria para considerar completado el plan.

37 Según la Comisión, el Reino Unido sabía que, tras su escrito de 14 de junio de 2004, dicha institución consideraría completo su PNA y adoptaría su decisión definitiva el 7 de julio de 2004. En efecto, el Reino Unido manifestó su deseo de formar parte del primer grupo de decisiones relativas a los PNA para destacar su compromiso a favor de los intercambios de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y de la lucha contra el cambio climático en general y también para dar ejemplo a otros Estados miembros (véanse el escrito de 14 de junio de 2004 y determinados pasajes

extraídos de la página web del «Department for Environment, Food and Rural Affairs»; en lo sucesivo, «DEFRA»). Habida cuenta de este propósito, el Reino Unido no podía legítimamente confiar, a juicio de la Comisión, en que dicha institución adoptaría otra decisión sobre su plan, esta vez definitiva, en caso de que posteriormente se aportasen nuevos datos.

38 La Comisión añade que, tras la adopción de la Decisión de 7 de julio de 2004, las únicas modificaciones aceptables eran las contempladas en el artículo 3 de esta Decisión. Cualquier otra enmienda que implicase sobrepasar la cantidad total de derechos de emisión estaba expresamente descartada, ya que las decisiones de la Comisión sobre los PNA deben ofrecer un mínimo de seguridad, tanto para mantener la coherencia del régimen para el comercio de derechos de emisión en general como para el buen funcionamiento del mercado de dichos derechos, en el que la formación de los precios está muy condicionada por la estabilidad de la cantidad total de aquellos. La Comisión observa que la importancia que reviste para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto el carácter estable de la cantidad total de derechos de emisión obtenida por el Reino Unido se pone de manifiesto al comparar ésta con las asignadas a otros Estados miembros.

39 En segundo lugar, la Comisión destaca que la Directiva 2003/87 tiene por objeto establecer un régimen para el comercio de derechos de emisión que pueda aplicarse a partir del 1 de enero de 2005 (véanse los artículos 4, 9, apartado 1, y 11, apartado 1, de la Directiva). Considera que el término «enmiendas», que figura en el artículo 9, apartado 3, de la citada Directiva y en los artículos 2 y 3, apartado 3, de la Decisión de 7 de julio de 2004, debe interpretarse a la luz de esta finalidad. Según la Comisión, poco antes de la fecha clave de 1 de enero de 2005, los Estados miembros no pueden presentar «enmiendas» que se salgan del ámbito de aplicación de la decisión notificada a cada uno de ellos con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87. Dicha institución sostiene que las «enmiendas» contempladas en este precepto se limitan a las destinadas a subsanar las incompatibilidades señaladas por la Comisión en la decisión adoptada en virtud de esa misma disposición, en este caso, en la Decisión de 7 de julio de 2004.

40 A continuación, la Comisión alega que los datos obtenidos durante la consulta pública previa a la presentación del PNA son fundamentales para determinar la cantidad total de derechos de emisión y el resto de los elementos del plan a presentar. En cambio, una vez adoptada la decisión por la Comisión, la segunda consulta pública sólo puede servir para modificar los datos y, en su caso, reasignar los derechos de emisión dentro del límite de la cantidad total, y no para incrementar esta última (véanse el punto 9 del anexo III de la Directiva 2003/87 y la Comunicación de 7 de enero de 2004, puntos 94 a 96). La Comisión considera que, en realidad, la segunda consulta únicamente se refiere al modo en que debe ejecutarse, dentro de su ámbito de aplicación, la decisión de la Comisión relativa al PNA, así como a aquellos aspectos sobre los que el Estado miembro pueda ejercitar su facultad de apreciación.

41 De no ser así, añade la demandada, podría producirse toda una serie de consultas y de nuevas decisiones. Como consecuencia de ello, prosigue, se debilitaría el mercado de los derechos de emisión, que precisa que la cantidad total de derechos se mantenga estable, y se generaría un grado de incertidumbre que le impediría funcionar correctamente.

42 La Comisión observa que el Reino Unido es el único Estado miembro que ha solicitado un incremento de la cantidad total de derechos de emisión tras la segunda consulta. Además, la demandada señala que las alegaciones presentadas por el Reino Unido en este asunto no son coherentes con lo afirmado en la página web del DEFRA con ocasión de la presentación de la lista de instalaciones a la Comisión que tuvo lugar el 14 de junio de 2004, en donde se decía que, tras el período de consultas final, las cifras en cuestión podían ser objeto de modificaciones técnicas, es decir, de carácter muy limitado.

43 Por otra parte, la Comisión sostiene que el Estado miembro no puede apartarse de la previsión notificada, menos aún después de que la citada institución haya adoptado su decisión, sólo por el hecho de que se trataba de una mera «previsión». Según la demandada, el uso en la Directiva 2003/87 de la expresión «prevé asignar» obedece a que el Estado miembro no está en condiciones de convertir su previsión en decisión definitiva hasta que la Comisión se pronuncie al respecto.

44 En tercer lugar, la Comisión señala que es necesario interpretar de forma restrictiva el artículo 3 de la Decisión de 7 de julio de 2004, a fin de permitir que el régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión contribuya a la lucha contra el cambio climático.

45 La institución demandada considera que el artículo 3, apartado 1, de la Decisión de 7 de julio de 2004 indica claramente que no se podrá sobrepasar la cantidad total asignada y que su artículo 3, apartado 3, no puede servir de fundamento para modificar dicha cantidad total. Desde el punto de vista económico, ello se justifica por el hecho de que la estabilidad de la cantidad total de derechos reviste una gran importancia a efectos del buen funcionamiento del régimen para el comercio de derechos de emisión. La Comisión alega que, en efecto, el artículo 3, apartado 3, otorga al Reino Unido cierta facultad de apreciación para subsanar las incompatibilidades señaladas mediante mecanismos distintos de los condicionalmente aprobados por la Comisión en virtud del artículo 2, pero que se limitan a efectuar las reasignaciones de derechos de emisión que eventualmente sean necesarias.

46 La Comisión indica que el artículo 3, apartado 3, de la Decisión de 7 de julio de 2004 debe interpretarse en el contexto de las cifras globales fijadas en virtud del artículo 3, apartado 1, de dicha Decisión. Del artículo 3 de la Decisión se desprende que el Reino Unido disponía de un margen de maniobra claramente definido para reasignar sus derechos de emisión a las instalaciones enumeradas en el PNA y a los nuevos entrantes. En consecuencia, según la Comisión, el Reino Unido no estaba obligado a solicitar un incremento de la cantidad total de derechos de emisión. La demandada observa que, de entre todos los Estados miembros destinatarios de decisiones que incluían una disposición idéntica a dicho artículo 3, apartado 3, el Reino Unido fue el único que interpretó que este precepto podía fundamentar un incremento en la cantidad total de derechos.

47 La Comisión añade que el artículo 3, apartado 3 (o la disposición equivalente), debe efectivamente considerarse innecesario en relación con los PNA en los que dicha institución no señaló en su decisión final ninguna incompatibilidad. Alega que si esta disposición no fue suprimida del texto de las correspondientes decisiones, fue porque, cuando se encontró la solución a todas las incompatibilidades, el

procedimiento para su adopción estaba ya en fase muy avanzada. Señala también que, una vez se puso de manifiesto su carácter innecesario, la disposición fue sistemáticamente omitida en las decisiones adoptadas a partir del mes de diciembre de 2004.

48 Por otra parte, la Comisión sostiene que no planteó objeciones a la inclusión en el PNA presentado por el Reino Unido de una reserva para nuevos entrantes muy superior a la prevista por otros Estados miembros. Afirma que la cantidad total de derechos de emisión aprobada, que comprendía tanto las asignaciones de las instalaciones existentes como las de los nuevos entrantes, otorgaba al Reino Unido una gran flexibilidad para reasignar derechos a las instalaciones existentes detrayéndolos de la reserva destinada a los nuevos entrantes, si tal operación hubiera sido necesaria como consecuencia de la mejora de la calidad de los datos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión de 7 de julio de 2004.

49 Por último, la Comisión insiste en que el escrito de 9 de junio de 2004 no puede justificar un incremento de la cantidad total de derechos de emisión. Este escrito es anterior a la Decisión de 7 de julio de 2004 y, por tanto, no puede ser invocado como justificación de modificaciones introducidas con posterioridad a esta Decisión. En consecuencia, según la Comisión, el Reino Unido no puede alegar ningún tipo de confianza legítima en una interpretación diferente de la Decisión de 7 de julio de 2004.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

50 De la Decisión impugnada se desprende que la Comisión rechazó por inadmisibles las modificaciones del PNA propuestas por el Reino Unido el 10 de noviembre de 2004, debido a que suponían un incremento de la cantidad total de derechos de emisión autorizada por la Comisión en su Decisión de 7 de julio de 2004. Por consiguiente, como confirmó la Comisión en la vista, dicha institución consideró que no estaba obligada a examinar el fondo de las modificaciones propuestas por el Reino Unido ni, en particular, su compatibilidad con los criterios que figuran en el anexo III o con lo dispuesto en el artículo 10 de la Directiva 2003/87.

51 A fin de comprobar si la Comisión estaba legitimada para rechazar por inadmisibles las modificaciones, procede analizar, en primer término, las funciones y facultades correspondientes, respectivamente, a la Comisión y a los Estados miembros en el marco del régimen establecido en la Directiva 2003/87 y, en particular, en sus artículos 9 a 11.

52 La Directiva 2003/87 tiene como objetivo principal instaurar, a partir del 1 de enero de 2005, un régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Este régimen está basado en los PNA elaborados por los Estados miembros de conformidad con los criterios previstos en dicha Directiva. En este sentido, se encomendó a cada Estado miembro la elaboración de un primer PNA para el período de tres años que comenzó el 1 de enero de 2005. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2003/87, este PNA tenía que haberse publicado y notificado a la Comisión y a los demás Estados miembros el 31 de marzo de 2004 a más tardar. El PNA debía determinar la cantidad total de derechos de emisión que el Estado miembro «prev[eía] asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación» (véase el apartado 2 *supra*).

53 De conformidad con el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87, cada Estado miembro debía tomar la decisión definitiva sobre la cantidad total de derechos de emisión a asignar y su asignación al titular de cada instalación con tres meses de antelación al inicio del período, a saber, antes del 1 de octubre de 2004. Según dicha disposición, las decisiones definitivas de los Estados miembros a este respecto tenían que basarse en los PNA elaborados de conformidad con el artículo 9 de la Directiva 2003/87 (véase el apartado 4 *supra*).

54 Del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 se desprende que la Comisión está autorizada, en un plazo de tres meses a partir de la notificación del PNA, para rechazar dicho PNA o cualquiera de sus elementos (véase el apartado 3 *supra*). Esta disposición indica que tal rechazo ha de basarse en la incompatibilidad del PNA con los criterios que figuran en el anexo III o con el artículo 10 de la Directiva 2003/87. Hay que señalar que la citada Directiva no contempla otros motivos de rechazo de un PNA.

55 Adicionalmente, como reconoció la Comisión en la vista, el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 no obliga expresamente a la Comisión a adoptar una decisión positiva de aprobación del PNA cuando dicha institución no tenga motivos para rechazar éste o cualquiera de sus elementos. Si la Comisión no se pronuncia sobre el PNA dentro del plazo de tres meses a partir de su notificación, dicho plan debe considerase aprobado por la Comisión y, con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, no podrá modificarse sin su aprobación previa.

56 Del mismo modo, la adopción por el Estado miembro de su decisión definitiva sobre la cantidad total de derechos de emisión a asignar y su asignación al titular de cada instalación, en virtud del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 está sujeta a la condición, prevista en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, de que cualquier enmienda del PNA que se proponga haya sido aceptada por la Comisión. Ahora bien, hay que destacar que la segunda frase del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 no impone ninguna limitación en cuanto a las posibles enmiendas (véase el apartado 3 *supra*). Por consiguiente, en contra de lo que sostiene la Comisión, cualquier modificación, bien sea propuesta a iniciativa del propio Estado miembro o necesaria para subsanar las incompatibilidades del PNA señaladas por la Comisión, debe notificarse a la citada institución y recibir la aprobación de ésta antes de que el Estado miembro pueda utilizar la versión modificada del PNA como base para adoptar una decisión con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87.

57 El hecho de que las enmiendas del PNA no se limitan a las destinadas a subsanar las incompatibilidades señaladas por la Comisión queda corroborado por la obligación que tiene el Estado miembro, a tenor del artículo 11, apartado 1, y del punto 9 del anexo III de la Directiva 2003/87, de tener en cuenta las observaciones del público después de la notificación inicial del PNA y antes de tomar la decisión definitiva en virtud del artículo 11, apartado 1, de la Directiva. Esta consulta pública carecería de sentido y las observaciones del público quedarían en un plano puramente teórico, si las modificaciones del PNA que pudieran proponerse tras la finalización del plazo de

tres meses previsto en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 o tras una decisión de la Comisión adoptada en virtud de dicha disposición, se limitasen a las que ya hubieran sido previstas por la Comisión.

58 La Comisión insiste en afirmar que, dado que tales observaciones del público se formulan en el marco de una segunda consulta, sólo deberían servir para modificar los datos y, en su caso, para reasignar los derechos dentro del límite de la cantidad total y no para incrementar esta última (véase el apartado 40 *supra*). Esta alegación no encuentra apoyo ni en el tenor literal del artículo 11, apartado 1, ni en el punto 9 del anexo III de la Directiva 2003/87. Además, en su Comunicación de 7 de enero de 2004, la Comisión no estableció limitación alguna en cuanto al objeto de la segunda consulta pública. En efecto, del punto 95, así como del 96, de la citada Comunicación se desprende que «se recomienda a los Estados miembros que informen a la Comisión de cualquier modificación que tengan la intención de introducir como consecuencia de la participación del público, posterior a la publicación y notificación del [PNA], antes de adoptar una decisión definitiva con arreglo al artículo 11». De esta forma, es posible que la consulta pública ponga de manifiesto la existencia de errores de cálculo o permita obtener nuevos datos y que, por ello, deba incrementarse la cantidad total a asignar. Ninguna de las disposiciones de la Directiva 2003/87 ni la naturaleza o los objetivos del régimen en ella establecido descartan la posibilidad de tal incremento.

59 Aun suponiendo que la segunda consulta pública sólo pueda referirse, como alega la Comisión, a la cuestión de la asignación de derechos a cada instalación, dicha institución no ha justificado por qué razón las modificaciones de tales asignaciones derivadas de esta consulta no pueden por sí mismas obligar a modificar la cantidad total de derechos a asignar. Cuando, por ejemplo, se hayan subestimado los derechos de emisión asignados a una instalación concreta y al mismo tiempo se haya otorgado la cantidad correcta de derechos a instalación similar y competidora, no puede descartarse que tengan que modificarse los derechos asignados a la primera instalación y, en consecuencia, la cantidad total de derechos asignados.

60 Cabe añadir que la Directiva 2003/87 pretende establecer un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero eficaz y con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo (artículo 1 y considerando 5 de la Directiva 2003/87). Así, aunque la Directiva 2003/87 tenga por objeto reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con los compromisos asumidos por la Comunidad y los Estados miembros en el marco del Protocolo de Kyoto, dicho objetivo debe alcanzarse, en la medida de lo posible, respetando las necesidades de la economía europea. De lo que se deduce que los PNA elaborados con arreglo a la Directiva 2003/87 deben tener en cuenta la información y los datos correctos relativos a las emisiones previstas por las instalaciones y sectores afectados por la citada Directiva. Si un PNA se basa parcialmente en datos o análisis erróneos sobre el nivel de emisiones de determinados sectores o instalaciones, debe permitirse al Estado miembro de que se trate proponer modificaciones del PNA, incluyendo incrementos de las cantidades totales a asignar, para resolver estos problemas antes de que produzcan efectos en el mercado. No es menos cierto que, para garantizar el cumplimiento de los objetivos medioambientales de la Directiva 2003/87, la Comisión debe determinar si las modificaciones propuestas por el Estado miembro son compatibles con los criterios que figuran en el anexo III o con lo dispuesto en el artículo 10 de dicha Directiva.

61 Por consiguiente, hay que considerar que, del tenor literal de la Directiva 2003/87, así como de la estructura general y de los objetivos del régimen que establece, se desprende que la Comisión no podía limitar el derecho de un Estado miembro a proponer modificaciones, ni tampoco determinados tipos de modificaciones. Esta cuestión es distinta de la relativa a si las modificaciones de que se trata eran compatibles con los criterios que figuran en el anexo III y con el artículo 10 de la Directiva 2003/87.

62 La Comisión invoca su Decisión de 7 de julio de 2004 para afirmar la existencia de una limitación del alcance de las modificaciones admisibles y, en particular, como fundamento de la prohibición de modificación de la cantidad total de derechos de emisión que el Estado miembro asignará. Señala que el artículo 3, apartado 1, de la Decisión de 7 de julio de 2004 indica claramente que no puede sobrepasarse la cantidad total asignada.

63 Esta alegación no puede estimarse. De los términos expresamente utilizados por la Directiva 2003/87, así como de la estructura general y de los objetivos del régimen en ella establecido, se desprende que el Reino Unido tenía derecho a proponer modificaciones de su PNA después que éste fuera notificado a la Comisión, y hasta que dicho Estado tomase una decisión con arreglo al artículo 11, apartado 1, y que la adopción por parte de la Comisión de una decisión de rechazo basada en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 no le facultaba para impedir que el Estado miembro ejercitara este derecho (véanse los apartados 54 a 61 *supra*).

64 Adicionalmente, esta alegación de la Comisión es incompatible con el tenor literal de su Decisión de 7 de julio de 2004. En primer lugar, como reconoció la Comisión en la vista, del artículo 2, letra b), de esta Decisión se desprende que la modificación del PNA necesaria para incluir las instalaciones situadas en Gibraltar podía conducir a un incremento de la cantidad total de derechos de emisión asignados. De hecho, el artículo 3, apartado 1, de la citada Decisión preveía expresamente la posibilidad de que se incrementase la cantidad total como consecuencia de las modificaciones a que se hace referencia en el artículo 2, sin la autorización previa de la Comisión (véase el apartado 10 *supra*). Dicha institución también ha reconocido, al menos de forma implícita, que era posible introducir tal modificación sin vulnerar los criterios que figuran en el anexo III de la Directiva 2003/87. De lo que se deduce que la postura de la Comisión es incoherente ya que, por una parte, permite aumentar la cantidad total de derechos de emisión a asignar para cubrir las lagunas en el PNA que han sido señaladas por ella, mientras que, por otra, se niega a examinar este tipo de modificaciones cuando son propuestas por el Estado miembro afectado.

65 En segundo lugar, el artículo 3, apartado 3, de la Decisión de 7 de julio de 2004, que constituye un supuesto de aplicación directa del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, no limita el alcance de las modificaciones admisibles antes de la

adopción de una decisión definitiva con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87. En realidad, las modificaciones que se permiten sin necesidad de la aprobación previa de la Comisión están previstas en el artículo 2 y en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión de 7 de julio de 2004, por lo que el artículo 3, apartado 3, de la citada Decisión se refiere a «cualquier» otra enmienda, lo que potencialmente incluye la modificación de la cantidad total de derechos a asignar. Por otra parte, en contra de lo que sostiene la Comisión, el artículo 3, apartado 1, de la Decisión de 7 de julio de 2004 sólo indica que, a falta de dichas modificaciones, el Reino Unido no podrá sobrepasar la cantidad total de derechos de emisión prevista en su PNA.

66 Según la Comisión, el artículo 3, apartado 3, de la Decisión de 7 de julio de 2004 otorga al Reino Unido la posibilidad de subsanar las incompatibilidades que contiene su PNA mediante mecanismos distintos de los contemplados en el artículo 2. Sin embargo, como señala el Reino Unido, la Comisión ha aprobado, sin plantear ninguna objeción, los PNA presentados por otros Estados miembros mediante decisiones que incluían una disposición idéntica a la del artículo 3, apartado 3. De lo que se deduce, en contra de lo que sostiene la Comisión, que era posible, de conformidad con esta disposición, proponer modificaciones distintas de las vinculadas a las incompatibilidades señaladas por la Comisión.

67 Por otra parte, la Comisión alega que debe descartarse cualquier enmienda que implique sobrepasar la cantidad total de derechos de emisión, debido a que ello podría tener un efecto negativo en la estabilidad del mercado (véanse los apartados 38 y 45 *supra*). Hay que considerar que la Comisión no ha fundamentado esta alegación de manera suficiente en Derecho.

68 En efecto, la afirmación de la Comisión de que las modificaciones propuestas tendrían graves consecuencias sobre la escasez de derechos y afectarían significativamente al precio de mercado es, como mínimo, una exageración. Ha

sido acreditado que el Reino Unido notificó su PNA el 30 de abril de 2004 indicando expresamente que tenía previsto, con carácter provisional, asignar una cantidad total de derechos de emisión de 736 Mt CO_2 para el período comprendido entre 2005 y 2007 (véase el apartado 6 *supra*). A continuación, el 10 de noviembre de 2004, el Reino Unido notificó a la Comisión su propuesta de aumentar la cantidad total de derechos de 736 a 756,1 Mt CO_2 (véase el apartado 12 *supra*), lo que supone un incremento del 2,7 %. Dado que el Reino Unido publicó simultáneamente esta modificación con el objeto de recibir las observaciones del público, cabe concluir que los operadores interesados conocieron este incremento con siete semanas de antelación a la fecha de apertura del mercado.

69 Además, la Comisión reconoció, en su Decisión de 7 de julio de 2004, que, incluso después de la apertura del mercado, podría resultar necesario modificar las cantidades totales de derechos a asignar, y ello con independencia de la posibilidad prevista en el artículo 29 de la Directiva 2003/87 de modificar el PNA en caso de fuerza mayor. En el considerando 8 de la citada Decisión, en particular, la Comisión planteó la posibilidad de modificar la cantidad total de derechos asignados por lo que respecta a las instalaciones excluidas del régimen comunitario hasta el 31 de diciembre de 2006 con arreglo al artículo 27 de la Directiva 2003/87. Por consiguiente, la alegación de la Comisión, basada en la idea de que la estabilidad del mercado constituye una exigencia imperativa, es exagerada, sobre todo en relación con unas modificaciones propuestas antes de la apertura del mercado, por lo que no puede estimarse.

70 En cualquier caso, en el contexto de un mercado en el que los Estados miembros asignaron, según un comunicado de prensa de la Comisión de 20 de junio de 2005, una cantidad total de derechos de 6.572 Mt CO_2, la Comisión no ha explicado cómo un incremento de 20,1 Mt CO_2, anunciado siete semanas antes de la apertura de dicho mercado, habría podido desestabilizarlo. Por otra parte, es preciso señalar que el 10 de noviembre de 2004, fecha en la que el Reino Unido propuso las modificaciones en cuestión, la Comisión aún no había adoptado una decisión con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 sobre los PNA de nueve Estados miembros.

71 La Comisión ha invocado de forma implícita el hecho de que el Reino Unido tenía que haber tomado su decisión con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 con anterioridad al 30 de septiembre de 2004 y que, tras dicha fecha, ya no estaba legitimado para proponer modificaciones al PNA. Debe señalarse, a este respecto que, aunque esta cuestión se menciona en el considerando 6 de la Decisión impugnada, no constituyó el motivo del rechazo. Las modificaciones fueron rechazadas por inadmisibles debido a que sobrepasaban las cantidades totales fijadas por la Decisión de 7 de julio de 2004.

72 Además, no se discute que el Reino Unido actuó de buena fe al continuar trabajando en la elaboración de su PNA tras haberlo notificado y al realizar gestiones para obtener datos más precisos sobre las previsiones de emisiones de los sectores afectados por la Directiva 2003/87. En el escrito que envió la Comisión al Representante Permanente del Reino Unido el 11 de octubre de 2004, tras señalar que el Reino Unido no había respetado la fecha límite de 30 de septiembre de 2004, dicha institución dejó constancia de la «buena marcha de las actuaciones que [sus] autoridades están desarrollando para responder a las exigencias de la Decisión» y le invitó a notificarle lo antes posible la información necesaria. A la vista de la actitud adoptada por la Comisión, ésta no puede afirmar que el plazo que finalizaba el 30 de septiembre de 2004 era perentorio a efectos de la facultad de los Estados miembros de proponer modificaciones de los PNA en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

73 En cuanto a la alegación del Reino Unido según la cual el PNA, en su versión inicialmente notificada a la Comisión, era provisional, basta con señalar que, dado que se ha declarado que el Estado miembro en cuestión tenía derecho a proponer modificaciones a la Comisión después de transcurrido del plazo de tres meses previsto en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87 o tras una decisión adoptada con arreglo a este artículo, carece de pertinencia el hecho de que el PNA se calificase de «provisional» en el momento de su notificación inicial. Como ha

señalado la Comisión, un Estado miembro, mediante la notificación de un PNA incompleto, no puede retrasar por tiempo indefinido que la Comisión adopte una decisión con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87. En cualquier caso, cuando se notifica un PNA incompleto o «provisional», la Comisión está legitimada para rechazarlo, bien por no ajustarse a los criterios que figuran en la Directiva 2003/87 o porque tal circunstancia le impide apreciar su conformidad con dichos criterios. En estos supuestos, al rechazar el PNA, la Comisión puede obligar al Estado miembro a notificarle un nuevo PNA completo antes de que dicho Estado tome su decisión con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87. Al contrario de lo que sostiene la Comisión, no hay razón alguna para suponer que el plazo de tres meses contemplado en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2003/87, del que dicha institución dispone para rechazar un plan, no empiece a contar por el hecho de que se haya notificado un PNA incompleto.

74 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, cabe concluir que la Comisión incurrió en error de Derecho al rechazar por inadmisibles las modificaciones propuestas por el Reino Unido. Por tanto, procede estimar el motivo único invocado por el Reino Unido y anular la Decisión impugnada.

Costas

75 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. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla a soportar, además de sus propias costas, las del Reino Unido, según lo solicitado por éste.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

1) **Anular la Decisión de la Comisión C(2005) 1081 final, de 12 de abril de 2005, relativa a la propuesta de modificación del plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero notificado por el Reino Unido.**

2) **La Comisión cargará con sus propias costas y con las del Reino Unido.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de noviembre de 2005.

El Secretario

E. Coulon

El Presidente

R. García-Valdecasas