Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 8 de marzo de 2016 [1]

Asuntos C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P y C-565/14 P

DK Recycling und Roheisen GmbH
contra
Comisión Europea (asunto C-540/14 P)
y
Arctic Paper Mochenwangen GmbH
contra
Comisión Europea (asunto C-551/14 P)
y
Raffinerie Heide GmbH
contra
Comisión Europea (asunto C-564/14 P)
y
Romonta GmbH
contra

Comisión Europea (asunto C-565/14 P)

«Recurso de casación — Medio ambiente — Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Normas transitorias relativas a la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión — Decisión 2011/278/UE — Medidas nacionales de aplicación presentadas por la República Federal de Alemania — Rechazo de la inscripción de determinadas instalaciones en las listas de instalaciones que reciben derechos de emisión asignados de forma gratuita — Cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas — Elemento esencial de un acto de base — Competencias de ejecución — Objetivo secundario de protección de las condiciones de competencia»

1. Los cuatro recursos de casación que examino en las presentes conclusiones fueron interpuestos por cuatro empresas alemanas — DK Recycling und Roheisen GmbH (recurrente en el asunto C-540/14 P; en lo sucesivo, «DK Recycling»), Arctic Paper Mochenwangen GmbH (recurrente en el asunto C-551/14 P; en lo sucesivo, «Arctic Paper»), Raffinerie Heide GmbH (recurrente en el asunto C-564/14 P; en lo sucesivo, «Raffinerie Heide»), y Romonta GmbH (recurrente en el asunto C-565/14 P; en lo sucesivo, «Romonta», denominadas conjuntamente «recurrentes») —que explotan instalaciones sujetas al Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero establecido por la Directiva 2003/87/CE. [2] Todas las recurrentes solicitaron a las autoridades alemanas la asignación gratuita de derechos de emisión para sus instalaciones en base a

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva 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, por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO L 140, p. 63; en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»).

una cláusula, prevista en las medidas nacionales de aplicación adoptadas en Alemania, que permitía la asignación gratuita de derechos de emisión adicionales a las empresas para las que la participación en el régimen para el comercio de derechos de emisión supusiera unas «dificultades excesivas» (en lo sucesivo, «cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas»).

2. Los cuatro recursos de casación se refieren al mismo número de sentencias [3] (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente, «sentencias impugnadas») mediante las cuales el Tribunal General desestimó, en esencia, las peticiones de anulación parcial presentadas por las recurrentes contra la Decisión 2013/448/UE [4] (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»). Mediante dicha Decisión la Comisión Europea rechazó la inscripción de las instalaciones de las recurrentes en la lista de las instalaciones reguladas por la Directiva 2003/87, a los efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión, que las autoridades alemanas habían propuesto en base a la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas.

3. La cuestión principal planteada en dichos asuntos, que el Tribunal de Justicia deberá resolver con carácter preliminar, se refiere a la competencia de la Comisión para adoptar medidas de aplicación de la Directiva 2003/87 con el fin de establecer normas armonizadas para la asignación gratuita de derechos de emisión para el tercer período de comercio, esto es, a partir de 2013. Más concretamente, la cuestión esencial que se plantea en dichos recursos de casación es saber si, a la luz de los objetivos del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29, [5] permitía o no a la Comisión prever en dichas medidas de aplicación una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas.

I. **Marco jurídico**

A. *Directiva 2003/87*

4. En el marco de las acciones emprendidas para cumplir los compromisos en virtud del Protocolo de Kyoto, [6] la Directiva 2003/87 estableció un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Unión Europea a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases. Este régimen persigue este objetivo de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. [7] A tal fin, dicha Directiva prevé una reducción lineal de la cantidad total de derechos de emisión expedidos cada año para la Unión en su conjunto. [8]

5. Con arreglo a su considerando 5, la Directiva 2003/87 pretende contribuir a que se cumplan «en mayor medida» los compromisos de la Unión y de sus Estados miembros «mediante un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero eficaz y con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo».

3 — Sentencias de 26 de septiembre de 2014, DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833); Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828); Romonta/Comisión (T-614/13, EU:T:2014:835), y Raffinerie Heide/Comisión (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Decisión de la Comisión de 5 de septiembre de 2013 relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 240, p. 27).

5 — Véase la nota 2 de las presentes conclusiones.

6 — 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 Kyoto 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).

7 — Artículo 1 de la Directiva 2003/87.

8 — Artículo 9, párrafo primero, de la Directiva 2003/87.

6. Según el considerando 7 de la Directiva 2003/87, «[l]as disposiciones comunitarias sobre la asignación de derechos de emisión por los Estados miembros son necesarias para contribuir a mantener la integridad del mercado interior y evitar distorsiones de la competencia».

7. Los artículos 10, 10 *bis* y 10 *quater* de la Directiva 2003/87, que fueron introducidos en ésta por la Directiva 2009/29, contienen las normas para la distribución de la totalidad de los derechos de emisión expedidos cada año, para la Unión en su conjunto, durante el tercer período de comercio. Una parte de estos derechos de emisión será subastada por los Estados miembros a partir de 2013 [9] y otra parte, decreciente, [10] se asignará de forma gratuita en base a las normas previstas en los artículos 10 *bis* y 10 *quater* de la Directiva 2003/87.

8. En particular, en lo referente al régimen transitorio de asignación gratuita de derechos de emisión, que debe expirar en 2027, [11] con arreglo al considerando 23 de la Directiva 2009/29, «[d]ebe preverse la asignación gratuita de derechos de emisión con carácter transitorio a instalaciones por medio de normas armonizadas a nivel comunitario ("parámetros de referencia *ex ante*") para minimizar las distorsiones de la competencia en la Comunidad».

9. El artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, introducido por la Directiva 2009/29 establece las «[n]ormas comunitarias de carácter transitorio para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión». Con arreglo a sus apartados 1, párrafos primero a quinto, y 2:

«1. Antes del 31 de diciembre de 2010, la Comisión adoptará medidas de desarrollo a escala comunitaria, totalmente armonizadas, para la asignación [gratuita] de los derechos [de emisión].

Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales de la presente Directiva completándola, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 23, apartado 3.

Las medidas a que se refiere el párrafo primero determinarán, en la medida de lo posible, parámetros de referencia *ex ante* a escala comunitaria 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. [...]

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.

A la hora de definir los principios para establecer parámetros de referencia *ex ante* en los diferentes sectores y subsectores, la Comisión consultará a los interesados correspondientes, incluidos los sectores y subsectores afectados. [...]

2. 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 [...]».

9 — Véanse el artículo 10 de la Directiva 2003/87 y el considerando 15 de la Directiva 2009/29.

10 — Artículo 10 *bis*, apartado 11, de la Directiva 2003/87.

11 — Véanse el artículo 10 *bis*, apartado 11, de la Directiva 2003/87 y el considerando 21 de la Directiva 2009/29.

10. Con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87, los Estados miembros debían publicar y presentar a la Comisión, antes del 30 de septiembre de 2011, la lista de instalaciones reguladas por dicha Directiva en su territorio y los derechos de emisión asignados de forma gratuita a cada instalación situada en dicho territorio.[12] El apartado 3 del mismo artículo establecía que los Estados miembros no podían asignar derechos de emisión de forma gratuita a las instalaciones cuya inclusión en la lista a la que se refiere el apartado 1 de dicho artículo hubiera sido rechazada por la Comisión.

B. *Decisión 2011/278/UE*

11. En cumplimiento de su obligación, prevista en el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, de adoptar medidas de desarrollo a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación gratuita de derechos de emisión, la Comisión adoptó la Decisión 2011/278[13] el 27 de abril de 2011. En dicha Decisión la Comisión estableció las normas transitorias de la Unión para la asignación de dichos derechos de emisión.

12. A tal fin, la Comisión elaboró, en la medida de lo posible, una referencia para cada producto.[14] En los casos en que no fue posible obtener una referencia de producto pero se generaban gases de efecto invernadero que pudieran optar a la asignación gratuita de derechos de emisión, la Comisión estableció una jerarquía de tres enfoques alternativos.[15] En primer lugar, la referencia de calor era aplicable a los procesos de consumo de calor cuando se utiliza un transmisor de calor medible. En segundo lugar, la referencia de combustible era aplicable cuando se consume calor no medible. En tercer lugar, para las emisiones de proceso, los derechos de emisión se asignaron sobre la base de las emisiones históricas.

C. *Derecho alemán*

13. En Alemania, la Decisión 2011/278 fue aplicada, en particular, por la Ley sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, en lo sucesivo, «TEHG»), de 21 de julio de 2011. El artículo 9, apartado 5, del TEHG contiene una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas, que establece lo siguiente:

«Si la asignación de derechos de emisión [...] originara unas dificultades excesivas para el explotador de la instalación y para una empresa vinculada que, por razones relacionadas con el Derecho mercantil y societario, deba asumir los riesgos económicos de dicho explotador, la autoridad competente asignará, a petición del explotador, derechos adicionales en la cantidad necesaria para una justa compensación, siempre que la Comisión Europea no rechace dicha asignación sobre la base del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87.»

12 — Véase también el artículo 15 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 (DO L 130, p. 1).

13 — Citada en la nota 12 de las presentes conclusiones.

14 — Véanse el considerando 4 y el anexo I de la Decisión 2011/278.

15 — Véase el considerando 12 de la Decisión 2011/278.

II. **Antecedentes del litigio**

14. Las recurrentes son cuatro empresas alemanas que explotan instalaciones sometidas, desde el 1 de enero de 2005, al régimen para el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Todas ellas solicitaron a las autoridades alemanas competentes que les asignaran derechos de emisión de forma gratuita para sus instalaciones, en particular en base a la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas, prevista en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG.

15. El 7 de mayo de 2012, la República Federal de Alemania comunicó a la Comisión la lista de las instalaciones reguladas por la Directiva 2003/87 que se encontraban en su territorio, así como los derechos a asignar gratuitamente a cada instalación situada en su territorio. Para las instalaciones de las recurrentes, dicho Estado miembro calculó la cantidad preliminar de derechos de emisión a asignar de forma gratuita, entre otros, en base a la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas prevista en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG. Por lo que se refiere a dicha cláusula, la autoridad alemana competente apreció que la asignación gratuita de derechos de emisión únicamente sobre la base de las normas de asignación armonizadas a escala de la Unión entrañaría un riesgo de bloqueo económico para las recurrentes.

16. El 5 de septiembre de 2013, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, mediante la cual rechazó la inscripción de las instalaciones de las recurrentes en las listas de instalaciones reguladas por la Directiva 2003/87, así como las cantidades anuales totales provisionales de derechos de emisión asignadas de forma gratuita a dichas instalaciones.

17. En el considerando 11 de la Decisión controvertida, la Comisión motivó su rechazo en los siguientes términos:

«La Comisión toma nota de que Alemania ha propuesto que siete instalaciones reciban un aumento del nivel de asignación de derechos gratuitos de emisión porque considera que así se evitarían dificultades indebidas. De acuerdo con el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE y de la Decisión 2011/278/UE, las cantidades preliminares de derechos gratuitos que deben presentarse como parte de las [medidas nacionales de aplicación] se calculan según las normas armonizadas de la Unión. La Decisión 2011/278/UE no contempla el ajuste que Alemania desea aplicar sobre la base del artículo 9, apartado 5, [de la TEHG]. Mientras que hasta 2012 la asignación gratuita de derechos de emisión estaba organizada a nivel nacional, respecto al período a partir de 2013 el legislador ha establecido a propósito unas normas plenamente armonizadas para la asignación gratuita a las instalaciones, con el fin de que todas estas sean tratadas de la misma forma. Todo cambio unilateral de las cantidades preliminares de asignación gratuita calculadas por los Estados miembros sobre la base de la Decisión 2011/278/UE socavaría este enfoque armonizado. Alemania no ha justificado que la asignación para estas instalaciones calculada sobre la base de la Decisión 2011/278/UE sea manifiestamente inadecuada a la vista del objetivo perseguido de la plena armonización de las asignaciones. Si se asignaran más derechos gratuitos a algunas instalaciones se distorsionaría o se podría distorsionar la competencia y resultarían efectos transfronterizos dado el carácter paneuropeo del comercio en todos los sectores incluidos en el ámbito de la Directiva 2003/87/CE. Teniendo en cuenta el principio de igualdad de trato de las instalaciones dentro del [Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión Europea] y de los Estados miembros, en opinión de la Comisión resulta por tanto apropiado oponerse a las cantidades preliminares de asignación gratuita para ciertas instalaciones incluidas en las [medidas nacionales de aplicación] de Alemania y enumeradas en la letra A del anexo I.»

III. **Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia impugnada**

18. Las recurrentes interpusieron recursos ante el Tribunal General solicitando la anulación de la Decisión controvertida en la medida en que ésta se refería al rechazo de la inscripción de sus instalaciones reguladas por la Directiva 2003/87.

19. El 26 de septiembre de 2014, el Tribunal General dictó las sentencias impugnadas, mediante las cuales desestimó en su totalidad los recursos interpuestos por Arctic Paper, Raffinerie Heide y Romonta. En cambio, el Tribunal General estimó parcialmente el recurso de DK Recycling[16] pero desestimó los motivos aducidos por ésta contra el rechazo de la asignación gratuita de derechos de emisión basado en la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas.[17]

IV. **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y conclusiones de las partes**

20. Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de noviembre, el 2, el 8 y el 9 de diciembre de 2014, las recurrentes interpusieron los presentes recursos de casación.

21. Mediante escritos separados presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia, respectivamente, el 27 de noviembre de 2014, el 2 de diciembre de 2014 y el 8 de diciembre de 2014, DK Recycling, Arctic Paper y Romonta solicitaron al Tribunal de Justicia que sometiera sus asuntos al procedimiento acelerado.

22. Mediante autos de 2 de febrero de 2015,[18] el Presidente del Tribunal de Justicia rechazó las peticiones de procedimiento acelerado.

23. Cada una de las recurrente solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia impugnada en lo que le afecta,[19] que juzgue su asunto en cuanto al fondo y anule la Decisión controvertida en la medida en que le atañe. Con carácter subsidiario, DK Recycling, Arctic Paper y Romonta también solicitan con carácter subsidiario que se anule la sentencia impugnada en la medida en que afecta a cada una y se devuelva su asunto al Tribunal General; por último, todas las recurrentes solicitan que se condene en costas a la Comisión.

24. En estos cuatro asuntos, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a las recurrentes.

16 — En la sentencia DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833), el Tribunal General estimó parcialmente el recurso de DK Recycling en lo referente al rechazo por la Comisión en la Decisión controvertida de la asignación gratuita de derechos de emisión para sus instalaciones sobre la base de una sub-instalación con emisiones históricas para la producción de zinc en un alto horno y los procesos conexos. Esta parte de la sentencia no es objeto del recurso de casación interpuesto por DK Recycling en el asunto C-540/14.

17 — Se trata del primer y segundo motivos. Véanse específicamente, los apartados 39 a 101 de la sentencia DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833).

18 — Autos del Presidente del Tribunal de Justicia DK Recycling und Roheisen/Comisión (C-540/14 P, EU:C:2015:58), Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (C-551/14 P, EU:C:2015:107), y Romonta/Comisión (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

19 — DK Recycling solicita al Tribunal de Justicia la anulación de la sentencia impugnada en la medida en que su recurso fue desestimado en cuanto al resto.

V. **Análisis**

A. *Observaciones preliminares*

25. En apoyo de sus recursos de casación, las recurrentes invocan varios motivos que se solapan en gran medida. Todas las recurrentes plantean, en particular, motivos basados en la vulneración de los derechos fundamentales por parte del Tribunal General en su análisis del régimen de asignación gratuita de derechos de emisión establecido en la Decisión 2011/278, así como en errores en el análisis de la proporcionalidad de la Decisión 2011/278.

26. Sin embargo la Comisión alega que todos los recursos de casación deberían ser desestimados por un fundamento de Derecho que ésta califica como «más fundamental» y que, según ésta, dejaría sin efecto los argumentos desarrollados por las recurrentes en sus recursos de casación. La Comisión sostiene, en esencia, que, contrariamente a lo que apreció el Tribunal General en las sentencias impugnadas, la Directiva 2003/87, y en particular su artículo 10 *bis*, no le permitía establecer en las medidas de aplicación previstas en base a dicha disposición —a saber en la Decisión 2011/278— la asignación gratuita de derechos sobre la base de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas.

27. La Comisión impugna el análisis del Tribunal General a este respecto, pero solicita al Tribunal que confirme los fallos de las sentencias impugnadas. De este modo, la Comisión solicita en esencia al Tribunal de Justicia que sustituya los fundamentos de Derecho. Dado que esta petición de la Comisión tiene carácter preliminar respecto del examen de los motivos planteados en todos los recursos de casación, se debe analizar en primer lugar.

B. *Sobre la existencia de una facultad discrecional de la Comisión para introducir una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278*

1. Sentencias impugnadas

28. En todas las sentencias impugnadas, en el marco del análisis de los motivos y argumentos de las recurrentes basados en la vulneración del principio de proporcionalidad y de los derechos fundamentales por la Decisión 2011/278, el Tribunal General consideró con carácter preliminar lo siguiente: [20]

«Hay que observar que no puede excluirse, de entrada, una vulneración de los derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad a causa de la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas entre las reglas de asignación de derechos de emisión a título gratuito establecidas por la Decisión 2011/278, dado que el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, que constituye la base jurídica de dicha Decisión, no excluye la asignación por la Comisión de derechos a título gratuito basada en una cláusula de esa clase. En efecto, en primer término, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 2003/87, la Comisión estaba obligada a adoptar medidas de desarrollo a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación gratuita de derechos de emisión, destinadas a modificar elementos no esenciales de la Directiva 2003/87, completándola. La inserción por la Comisión de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas aplicable a todos los Estados miembros habría respetado la exigencia de plena armonización a escala de la Unión de esas medidas de desarrollo. Además, en caso de que esa cláusula sólo hubiera comprendido casos excepcionales y por tanto no hubiera desvirtuado

20 — Véanse las sentencias DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833), apartado 50; Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828), apartado 49; Romonta/Comisión (T-614/13, EU:T:2014:835), apartado 53, y Raffinerie Heide/Comisión (T-631/13, EU:T:2014:830), apartado 51.

el sistema establecido por la Directiva 2003/87, no habría pretendido modificar elementos esenciales de ésta. En segundo lugar, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87, la Comisión estaba obligada a determinar, en la medida de lo posible, parámetros de referencia *ex ante*. En los casos en que no fuera 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 disponía de una facultad de apreciación para formular tales reglas, lo que hizo estableciendo una jerarquía de tres enfoques alternativos. Por tanto, en el ejercicio de esa facultad de apreciación la Comisión también habría podido en principio prever la asignación gratuita de derechos basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas.»

2. Alegaciones de las partes

29. La Comisión impugna este análisis del Tribunal General y sostiene que la Directiva 2003/87 no le otorgaba ninguna facultad discrecional para insertar una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278.

30. En primer lugar, contrariamente al punto de vista del Tribunal General, cuando el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87 utiliza las expresiones «en la medida de lo posible» o «en principio» la Comisión considera que le ofrece un margen de apreciación sólo en lo referente al enfoque normativo a adoptar para los distintos sectores o subsectores, permitiéndole, en caso de necesidad, establecer parámetros de referencia, no para los productos, sino de acuerdo con otros criterios, como se hizo en la Decisión 2011/278 que estableció referencias de calor o de combustible y un criterio para las emisiones de procesos.

31. En segundo lugar, según la Comisión la exigencia, señalada en el considerando 23 de la Directiva 2009/29, según la cual las normas de asignación gratuita de derechos de emisión deberían ser adoptadas según un enfoque sectorial específico y deberían estar «totalmente armonizadas a escala comunitaria» para minimizar las distorsiones de la competencia y evitar ofrecer incentivos para aumentar las emisiones, constituiría un aspecto esencial del artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87. Una norma que autorizara la asignación de más derechos a una instalación que a otra que fuera comparable con la primera en todos los aspectos, salvo por el hecho de que la aplicación de dichas reglas presentaría, para la primera instalación, unas «dificultades financieras excesivas», no sería conforme a dicha exigencia y modificaría aspectos esenciales del acto de base, a saber la Directiva 2003/87.

32. En estas condiciones, según la Comisión, dado que las recurrentes no han alegado la ilegalidad de la Directiva 2003/87, sus argumentos serían inoperantes y esta constatación bastaría por sí sola para desestimar todos los recursos de casación.

33. En sus escritos de réplica, DK Recycling, Arctic Paper y Romonta afirman que el Tribunal General no incurrió en error al declarar que la Directiva 2003/87 no se oponía a que la Comisión insertara en la Decisión 2011/278 una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas. Más concretamente, Romonta sostiene que ni el enfoque sectorial adoptado por esta Directiva, ni la exigencia de una asignación armonizada a escala de la Unión justificarían una interpretación según la cual la Comisión no habría podido insertar una cláusula de ese tipo en la Decisión 2011/278. Por último, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considerara erróneo el análisis del Tribunal General a este respecto, DK Recycling y Arctic Paper invocan, con carácter subsidiario, la incompatibilidad de la Directiva 2003/87 con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y con el principio de proporcionalidad.

3. Valoración jurídica

a) Sobre la admisibilidad de la pretensión de sustitución de fundamentos de Derecho de la Comisión

34. En primer lugar cabe recordar que, según una reiterada jurisprudencia, para que una pretensión de sustitución de fundamentos de Derecho sea admisible es precisa la existencia de un interés en solicitarla, en el sentido de que pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que la formula. Éste puede ser el supuesto cuando la pretensión de sustitución de fundamentos de Derecho constituye una defensa contra un motivo aducido por la parte recurrente. [21]

35. En el presente caso, la pretensión de sustitución de fundamentos de Derecho pretende que el Tribunal de Justicia declare que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que, con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, la Comisión estaba facultada para introducir en la Decisión 2011/278 una norma de asignación gratuita de derechos de emisión relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas. Pues bien, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia estimara tal pretensión, todos los motivos de las recurrentes dirigidos a reprochar al Tribunal General el no haber censurado la falta de tal norma en la Decisión 2011/278 se volverían inoperantes. En efecto, si el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 no facultara a la Comisión a prever dicha norma en la Decisión antes mencionada, las recurrentes no podrían reprochar a la Comisión el hecho de no haberla insertado, ni, en consecuencia, al Tribunal General el no haber estimado sus motivos basados en vulneraciones del Derecho por la ausencia de una cláusula semejante en la Decisión 2011/278.

36. En estas condiciones, en la medida en que la pretensión de sustitución de fundamentos de Derecho de la Comisión tiene repercusiones sobre varios de los motivos planteados en los recursos de casación, en mi opinión debe considerarse admisible.

b) Sobre el fondo

i) Descripción de la jurisprudencia sobre la determinación del carácter esencial o no esencial de los elementos de un acto de base

37. Para valorar los argumentos planteados por la Comisión en su pretensión de sustitución de fundamentos de Derecho, en primer lugar se deben recordar brevemente los principios establecidos por la jurisprudencia en relación con la determinación del carácter esencial de los elementos de un acto de habilitación.

38. Según una reiterada jurisprudencia, la adopción de las normas esenciales de una materia está reservada a la competencia del legislador de la Unión. Dichas normas deben adoptarse en la normativa de base y no pueden ser objeto de delegación. [22]

21 — Sentencias Ziegler/Comisión (C-439/11 P, EU:C:2013:513), apartado 42, e Iride/Comisión (C-329/09 P, EU:C:2011:859), apartados 48 a 51.

22 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartado 64 y jurisprudencia citada.

39. En la sentencia Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), que se refería a una disposición de habilitación que estaba redactada en términos muy similares a los del artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87 [23] y que también fue adoptada antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Tribunal de Justicia precisó que no podían ser objeto de delegación las disposiciones cuya adopción hace necesarias elecciones políticas comprendidas en las responsabilidades propias del legislador de la Unión. De ello se desprende que las medidas de ejecución no pueden ni modificar elementos esenciales de una normativa de base ni completar ésta mediante nuevos elementos esenciales. [24]

40. En la misma sentencia, a continuación el Tribunal de Justicia señaló que la cuestión de qué elementos de una materia deben calificarse de esenciales debe basarse en elementos objetivos que puedan ser objeto de control jurisdiccional y que, a este respecto, procede tener en cuenta las características y las particularidades del ámbito de que se trate. [25]

41. En mis conclusiones relativas al mismo asunto Parlamento/Consejo (EU:C:2012:207), señalé que se desprendía del análisis de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia [26] que la determinación del carácter esencial o no esencial de los elementos de la normativa de base introducidos o modificados mediante el acto de ejecución debe derivarse de una valoración llevada a cabo a la luz de toda una serie de datos. Estos elementos incluyen las características de la política de que se trate, el margen de acción más o menos amplio reconocido a la Comisión en la aplicación de la misma, el tenor de la disposición de delegación, el contenido y las finalidades del acto de base, así como su sistema general. [27]

42. Además, procede recordar que, según una reiterada jurisprudencia, los límites del poder de ejecución de la Comisión se aprecian especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la normativa de que se trate. [28]

ii) Sobre la exigencia de protección de las condiciones de competencia en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y, específicamente, de las normas transitorias sobre asignación gratuita

43. La Comisión alega que la exigencia de minimizar las distorsiones de la competencia constituye un elemento esencial de la disposición que la habilitaba para adoptar las normas transitorias para la asignación gratuita de derechos, esto es, el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87.

44. A este respecto, hay que señalar que el Tribunal de Justicia ha indicado que si bien el objetivo principal declarado de la Directiva 2003/87 es 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 Kyoto, no obstante este objetivo debe alcanzarse respetando una serie de objetivos secundarios y mediante determinados instrumentos, dado que el principal de estos instrumentos era el régimen de la Unión para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto

23 — A saber, el artículo 12, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 105, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 296/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008 (DO L 97, p. 60).

24 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartados 65 y 66; véase también, más recientemente, la sentencia Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 46.

25 — Sentencias Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartados 67 y 68, y Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 47.

26 — Véase el análisis de la jurisprudencia que realicé en los puntos 26 a 28 de mis conclusiones presentadas en el asunto Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:207).

27 — Véanse las conclusiones presentadas en el asunto Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:207), punto 29.

28 — Véase la sentencia Parlamento/Comisión (C-65/13, EU:C:2014:2289), apartado 44 y jurisprudencia citada.

invernadero.[29] Los otros objetivos secundarios que debe perseguir ese régimen son concretamente, tal como se expone en los considerandos 5 y 7 de la misma Directiva, la preservación del desarrollo económico y del empleo, de la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia.[30]

45. De este modo se desprende de esta jurisprudencia que la protección de las condiciones de competencia en el mercado interior constituye un objetivo secundario de la Directiva 2003/87 al que debe conformarse el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. El objetivo principal de naturaleza medioambiental de este régimen debe perseguirse respetando, entre otros, este objetivo secundario específico.

46. El alcance esencial de la exigencia de la protección de las condiciones de competencia en el mercado interior en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, tal como fue establecido por la Directiva 2003/87 y modificado por la Directiva 2009/29, se desprende por otra parte del hecho de que este objetivo secundario se menciona en diversas ocasiones en los considerandos de estas directivas.

47. En efecto, por una parte, el considerando 7 de la Directiva 2003/87 menciona explícitamente la exigencia de evitar distorsiones de la competencia en la adopción de las disposiciones de la Unión relativas a la asignación de los derechos de emisión. Por otra parte, la necesidad de respetar este objetivo secundario se evoca a lo largo de la Directiva 2009/29 bien como exigencia de naturaleza general,[31] bien como la razón de ser de determinadas normas específicas.[32]

48. Concretamente, en lo tocante a las normas transitorias relativas a la asignación gratuita de derechos de emisión, de las que se trata en los presentes asuntos, el considerando 23 de la Directiva 2009/29 establece expresamente que, para cumplir la exigencia de minimizar las distorsiones de la competencia, debe preverse la asignación de dichos derechos de emisión por medio de normas armonizadas a escala de la Unión mediante la determinación de «parámetros de referencia *ex ante*».

49. La necesidad de respetar esta exigencia se refleja en el enfoque seguido por el legislador en el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87. Esta disposición faculta a la Comisión para adoptar medidas de desarrollo a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación de los derechos de emisión a título gratuito y proporciona los criterios que debe cumplir la Comisión en la adopción de dichas medidas.

50. Más concretamente, el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, establece que estas medidas de desarrollo determinarán, en la medida de lo posible, parámetros de referencia *ex ante* a escala de la Unión. Estos parámetros de referencia *ex ante* son cantidades determinadas de emisiones de CO_2 que la Comisión considera necesarias para producir una determinada cantidad del producto de que se

29 — Véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Polonia (C-504/09 P, EU:C:2012:178), apartado 77; Comisión/Estonia (C-505/09 P, EU:C:2012:179), apartado 79, e Iberdrola y otros (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 y C-640/11, EU:C:2013:660), apartado 43.

30 — Sentencias Comisión/Polonia (C-504/09 P, EU:C:2012:178), apartado 77; Comisión/Estonia (C-505/09 P, EU:C:2012:179), apartado 79, e Iberdrola y otros (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 y C-640/11, EU:C:2013:660), apartado 43.

31 — El considerando 8 de la Directiva 2009/29 menciona el objetivo de «evitar distorsiones en el mercado interior» como uno de los imperativos del nuevo régimen de comercio establecido por esta Directiva. A este respecto, véase también la sentencia Comisión/Polonia (C-504/09 P, EU:C:2012:178), apartado 82.

32 — De este modo, el considerando 15 de la Directiva 2009/29 menciona la necesidad de garantizar «[la competencia] en pie de igualdad» para los nuevos entrantes, como una exigencia fundamental del sistema de subasta introducido por esta Directiva. La misma exigencia se prevé en el considerando 16 de esta Directiva en lo referente a la necesidad de armonización de las normas sobre nuevos entrantes. El considerando 17 de la Directiva 2009/29 menciona el objetivo de eliminación de distorsiones de la competencia intracomunitaria como una de las razones para no tratar a sectores económicos de forma diferente según el Estado miembro. El considerando 19 también menciona este objetivo en relación con la disciplina aplicable a los productores de electricidad. El considerando 28 menciona asimismo este objetivo en relación con la exigencia de armonización del uso de los créditos por reducciones de emisión fuera de la Unión. En la misma perspectiva se puede señalar que el Tribunal de Justicia consideró que el objetivo de proteger el régimen para el comercio de derechos de emisión de las distorsiones de competencia era el que había llevado al legislador a establecer una multa prefijada sobre el exceso de emisiones con arreglo al artículo 16, apartados 3 y 4 de la Directiva 2003/87. Véase la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 27.

trate.[33] Se utiliza un parámetro de referencia para calcular el número de derechos de emisión asignados de forma gratuita a cada instalación de un sector o subsector multiplicándolo por el nivel histórico de actividad de la instalación en relación con el producto correspondiente,[34] sujeto a la aplicación del factor de corrección uniforme intersectorial contemplado en el artículo 10 *bis*, apartado 5 de la Directiva 2003/87.[35] Por tanto estos parámetros de referencia son parámetros objetivos que se utilizan para determinar el número de derechos de emisión asignados gratuitamente a cada instalación.

51. Más concretamente, el párrafo cuarto del apartado 1, de dicho artículo 10 *bis* proporciona a la Comisión indicaciones complementarias sobre la determinación de los parámetros de referencia *ex ante*. Esta disposición establece 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. Por consiguiente, esta disposición prevé, por una parte, que los parámetros de referencia *ex ante* deben determinarse *para cada sector y subsector*, y por tanto según un enfoque que se puede definir, al igual que lo hace la Comisión, como enfoque «sectorial», y, por otra parte, que estos parámetros de referencia deben determinarse en principio en función de cada producto y no de los insumos.

52. La exigencia de la adopción de un enfoque sectorial para la determinación de los parámetros de referencia *ex ante*[36] queda confirmada, por lo demás, por el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo quinto de dicha Directiva, que establece que la Comisión tiene obligación de consultar a los interesados, incluidos los sectores y subsectores afectados, a la hora de definir los principios para establecer los parámetros de referencia *ex ante* en *los diferentes sectores y subsectores*. Asimismo, el apartado 2 de dicho artículo 10 *bis*, de la Directiva 2003/87 se refiere expresamente a «parámetros de referencia *ex ante* en los diferentes sectores y subsectores».

iii) Sobre la determinación de los parámetros de referencia *ex ante* siguiendo un enfoque sectorial como expresión del objetivo secundario de protección de las condiciones de competencia

53. El enfoque armonizado escogido por el legislador en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, según el cual el número de derechos asignado a título gratuito se calcula utilizando parámetros de referencia *ex ante* de base sectorial, es un reflejo de la exigencia, expresamente prevista en el considerando 23 de la Directiva 2009/29, de minimizar las distorsiones de la competencia derivadas de la asignación gratuita de derechos de emisión.[37]

54. En efecto, la determinación de parámetros de referencia *ex ante* de base sectorial pretende servir de base para la asignación gratuita de derechos de emisión en parámetros objetivos que se apliquen indistintamente y de manera equivalente a las instalaciones gestionadas por los operadores activos en un sector o subsector determinado. De esta manera, la Directiva 2003/87, al prever el sometimiento

33 — Conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en los asuntos Boreales Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux y otros y Esso Italiana y otros (C-191/14, C-192/14, C-295/14 y C-389/14, EU:C:2015:754), punto 40.

34 — Véase en particular el artículo 10 de la Decisión 278/2011. Tal como se desprende del punto 12 de las presentes conclusiones, en caso de que no sea posible calcular una referencia de producto, la Comisión calcula referencias de calor y de combustible que se multiplican por la actividad histórica, relativas al calor medible o al combustible consumido, respectivamente. En lo tocante a las emisiones históricas, véase el artículo 10, apartado 2, letra b), inciso iii) de la Decisión 2011/278.

35 — Véanse los artículos 10, apartado 9, y 15, apartado 3, de la Decisión 2011/278.

36 — Véase también, en este sentido, la sentencia Polonia/Comisión (T-370/11, EU:T:2013:113), apartado 85.

37 — A este respecto, es interesante observar que del Informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87 para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero [COM(2008) 16 final — COD 2008/0013], se desprende que, durante el procedimiento legislativo que condujo a la adopción de la Directiva 2009/29, se preveía redactar tanto el considerando 23 de esta Directiva como el artículo 10 *bis* a insertar en la Directiva 2003/87 haciendo referencia a parámetros de referencia *ex ante* «*por sector*» (véanse, por ejemplo, la enmienda 14, pp. 18 y 19, la enmienda 48, pp. 48 y 49, y la enmienda 33, pp. 113 y 114 del Informe).

de todas las instalaciones del sector o subsector a los mismos parámetros objetivos, garantiza que la asignación gratuita de derechos de emisión repercuta lo menos posible en la competencia. Tal enfoque es, por lo demás, coherente con la calificación del régimen para el comercio de derechos de emisión como un sistema de economía de mercado. [38]

55. En este sentido, procede señalar que la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29, utiliza en varias ocasiones un enfoque «sectorial» como reflejo de la exigencia de evitar distorsiones de la competencia, de manera que casi se podría afirmar que este enfoque califica toda la construcción del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. [39] De este modo, simplemente a título de ejemplo, en las disposiciones especiales previstas en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 para minimizar el riesgo de fuga de carbono, el legislador adoptó un enfoque de base sectorial. [40] El considerando 17 de la Directiva 2009/29 menciona también tal enfoque, en relación con el «objetivo [...] de eliminar distorsiones en la competencia intracomunitaria» cuando establece que no sería adecuado que los Estados miembros traten a *sectores económicos* de forma diferente. [41]

56. Pues bien, en el marco de un enfoque basado en la determinación de parámetros objetivos *ex ante* aplicados indistintamente a todas las instalaciones del sector de que se trate, no se pueden tener en cuenta las necesidades y las situaciones particulares de las instalaciones individuales. En efecto, si la situación concreta de una instalación individual pudiera influir en la asignación gratuita de los derechos de emisión, supondría una contradicción manifiesta con la elección de tal enfoque. En un caso parecido no se podría garantizar la exigencia de un tratamiento objetivo y equivalente de las diferentes instalaciones, mencionada en el punto 54 de las presentes conclusiones y, por consiguiente, no se podría alcanzar el objetivo de evitar las distorsiones de la competencia.

iv) Sobre la posibilidad de introducir una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278

57. Todas las consideraciones anteriores me llevan a extraer una serie de conclusiones sobre la cuestión planteada en la pretensión de sustitución de fundamentos de Derecho de la Comisión, a saber, la de la posible existencia de una facultad discrecional de la Comisión para introducir una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278.

– Sobre la exigencia de protección de la competencia como elemento esencial de la Directiva 2003/87

58. En primer lugar, se desprende de las consideraciones realizadas en los puntos 44 a 47 de las presentes conclusiones que la exigencia según la cual el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero debe ser implementado preservando las condiciones de competencia constituye un objetivo secundario expreso de la Directiva 2003/87. La necesidad de que el régimen para el comercio de derechos de emisión respete tal exigencia se deriva por tanto

38 — Véase el considerando 5 de la Directiva 2003/87.

39 — A este respecto, no considero pertinente el argumento invocado por Romonta en su escrito de réplica según el cual determinadas disposiciones de la Decisión 2011/278 no serían compatibles con el «enfoque sectorial» antes mencionado. En particular, Romonta hace referencia a los tres enfoques alternativos definidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión 2011/278, a la disposición del artículo 3, letra c), de la misma Decisión y a la del artículo 10, apartado 3, de la misma Decisión. Sin embargo, ninguna de estas disposiciones puede poner en entredicho el enfoque sectorial adoptado por la Comisión en la Decisión 2011/278, con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87.

40 — Véanse los apartados 6 y 12 del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 así como la Decisión 2010/2/UE de la Comisión, de 24 de diciembre de 2009, por la que se determina, de conformidad con la Directiva 2003/87, una lista de los sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono (DO 2010, L 1, p. 10). Véanse también los apartados 82 y 83 de la sentencia del Tribunal General, DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833).

41 — El subrayado es mío. Véase, en lo referente a este considerando, la sentencia Polonia/Comisión (T-370/11, EU:T:2013:113), apartado 42.

necesariamente de una elección política del legislador de la Unión. Así pues, a la vista de la jurisprudencia mencionada en los puntos 38 a 40 de las presentes conclusiones, se debe considerar que dicha exigencia constituye un elemento esencial de la Directiva 2003/87 que no podría ser modificado por medidas de ejecución adoptadas por la Comisión.

59. Asimismo, de los puntos 48 a 52 de las presentes conclusiones se desprende que la exigencia de evitar distorsiones de la competencia califica específica y explícitamente las normas transitorias relativas a la asignación gratuita de derechos previstas en el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87 y que dicha exigencia se refleja en la elección del legislador de facultar a la Comisión para determinar, en las medidas de aplicación que establecen dichas normas, unos parámetros de referencia *ex ante* en base a un enfoque sectorial.

60. En estas circunstancias, la Comisión no habría podido adoptar en las medidas de aplicación previstas en el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, normas de asignación gratuita de derechos de emisión que fueran en contra de dicha exigencia sin sobrepasar los límites de su poder de ejecución y sin violar la disposición de habilitación.

61. En este sentido, también debo observar que considero erróneo el argumento del Tribunal General según el cual, en la medida en que una disposición de desarrollo sólo se refiere a casos excepcionales no puede modificar elementos esenciales del acto de habilitación.[42] En efecto, incluso una disposición que sólo se aplique a casos excepcionales puede afectar la lógica del acto de habilitación[43] y ser incompatible con objetivos esenciales de dicho acto resultantes de una elección política del legislador.[44]

– Sobre la incompatibilidad de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas con el objetivo secundario de protección de la competencia

62. En segundo lugar, es evidente que la introducción de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas tendría como consecuencia la asignación de derechos adicionales a título gratuito solamente a determinadas instalaciones en el marco de un sector o subsector determinados.[45] La asignación gratuita de derechos basada en tal cláusula no se produciría en base a parámetros objetivos *ex ante* según un enfoque sectorial que fueran aplicables a todas las instalaciones del sector, sino que tendría lugar en base a las circunstancias individuales propias del explotador de una instalación determinada, esto es, específicamente debido a sus dificultades financieras. Tal como alega la Comisión, una cláusula de esta clase autorizaría por tanto a asignar más derechos de emisión a una instalación que a otra, incluso si ambas instalaciones fabricaran el mismo producto y fueran comparables en todos los aspectos. Resulta obligado reconocer que tal asignación generaría por tanto una distorsión de la competencia.

63. Una norma de este tipo seguiría un enfoque individual contrario al enfoque sectorial antes mencionado que, tal como he señalado en los puntos 53 a 56 de las presentes conclusiones, constituye la expresión de la exigencia de protección de la competencia. Por consiguiente una norma semejante sería incompatible con el objetivo secundario de protección de la competencia que constituye un elemento esencial de la Directiva 2003/87, en general, y de las normas de asignación gratuita de derechos de emisión como las previstas en el artículo 10 *bis* de dicha Directiva, en particular.

42 — Véase el punto 28 de las presentes conclusiones.

43 — A este respecto, véase la sentencia Parlamento/Consejo (C-417/93, EU:C:1995:127), apartados 30 a 33, así como el punto 28 de mis conclusiones presentadas en el asunto Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:207).

44 — Véanse los puntos 38 a 40 de las presentes conclusiones.

45 — Véase, en este sentido, el apartado 78 de la sentencia DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833).

64. A este respecto, también procede rechazar el argumento planteado por Romonta en su escrito de réplica, según el cual una cláusula semejante no supondría una discriminación que generara una distorsión de la competencia dado que en toda Europa cualquier persona que hubiera demostrado el cumplimiento de las condiciones impuestas por la Comisión podría beneficiarse de ella. En este sentido, basta con señalar que la existencia de una distorsión de la competencia se da en un mercado determinado y no con una base intersectorial. Por tanto, un trato diferente en la asignación gratuita de derechos de instalaciones comparables que fabrican el mismo producto y operan en el mismo mercado necesariamente daría lugar a una distorsión de la competencia en el mercado en cuestión.

65. A la vista de estas consideraciones, considero que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar que la introducción de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas no es incompatible con los objetivos de la Directiva 2003/87.[46] La circunstancia, puesta de relieve por el Tribunal General, de que tal cláusula pueda eventualmente pretender lograr otro objetivo secundario de la Directiva 2003/87, a saber, el de la preservación del desarrollo económico y la situación del empleo, no cambia el hecho de que, al ser incompatible con un objetivo secundario esencial de la Directiva 2003/87, una cláusula semejante no podía incluirse en las medidas de aplicación de esa Directiva. A este respecto, procede señalar que el propio Tribunal General puso de manifiesto en las sentencias impugnadas que el legislador creó otras reglas especiales para que la implementación del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero perjudique lo menos posible al desarrollo económico y la situación del empleo, sin que dichas reglas, que siguen el enfoque sectorial antes mencionado, den lugar a distorsiones de la competencia.[47]

– Sobre el margen de apreciación de la Comisión

66. En tercer lugar, se desprende necesariamente de las consideraciones precedentes que el margen de apreciación que el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87 atribuye a la Comisión no llega hasta el punto de permitirle, al introducir en la Decisión 2011/278 una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas, adoptar normas que violarían uno de los objetivos secundarios de la Directiva y un elemento esencial de la disposición de habilitación.

67. Una interpretación semejante del artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, contraria a la adoptada por el Tribunal General en las sentencias impugnadas, se ve confirmada, por otro lado, por el tenor literal de los párrafos tercero y cuarto de dicha disposición, los cuales es cierto que atribuyen un determinado margen de apreciación a la Comisión para el establecimiento de las normas sobre la asignación gratuita de derechos.

68. Sin embargo, cuando el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de dicha Directiva establece que las medidas de desarrollo determinarán «en la medida de lo posible» los parámetros de referencia *ex ante*, debe entenderse en el sentido de que otorga a la Comisión un margen de apreciación para determinar otros criterios exclusivamente en los casos en los que no sea posible determinar tales parámetros de referencia (sobre una base sectorial). No puede interpretarse que esta disposición atribuye a la Comisión un margen de apreciación general y genérico para la determinación de las normas para la asignación gratuita de derechos. Del mismo modo, no se puede deducir la atribución de una facultad de este tipo del uso de la expresión «en principio» en el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo cuarto de dicha Directiva.

46 — Véanse las sentencias DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833), apartado 77; Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828), apartado 76; Romonta/Comisión (T-614/13, EU:T:2014:835), apartado 80, y Raffinerie Heide/Comisión (T-631/13, EU:T:2014:830), apartado 79.

47 — Sentencias DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833), apartados 81 y ss.; Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828), apartados 80 y ss.; Romonta/Comisión (T-614/13, EU:T:2014:835), apartados 83 y ss., y Raffinerie Heide/Comisión (T-631/13, EU:T:2014:830), apartados 82 y ss.

– Sobre la incompatibilidad de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas con el principio de que quien contamina paga

69. Por último, a mayor abundamiento, quiero poner de relieve lo que me parece una contradicción en el razonamiento del Tribunal General. En las sentencias impugnadas el Tribunal General declaró, en mi opinión acertadamente, que la introducción de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas no sería compatible con el principio de que quien contamina paga. [48]

70. En este sentido, cabe recordar que la base jurídica de la Directiva 2003/87 es el artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente, tras su modificación, artículo 192 TFUE). Con arreglo a esta disposición, el Consejo está autorizado a decidir las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174 CE (actualmente, tras su modificación, artículo 191 TFUE). Según el apartado 2, segunda frase de este último artículo, la política de la Unión en materia medioambiental se fundamenta, en particular, en el principio de que quien contamina paga.

71. Ahora bien, si el acto de habilitación, a saber, la Directiva 2003/87, como acto basado en el artículo 175 CE, apartado 1, no podía contener disposiciones incompatibles con el principio de que quien contamina paga, *a fortiori* las medidas de ejecución de dicha Directiva tampoco habrían podido contener tales disposiciones. De ello se deduce que, tras haber constatado que la introducción de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas sería incompatible con el principio de que quien contamina paga, el Tribunal General debería haber dictaminado que la Comisión no podía establecer tal cláusula en la Decisión 2011/278.

v) Inadmisibilidad de la alegación de la ilegalidad de la Directiva 2003/87

72. En sus escritos de réplica, DK Recycling y Arctic Paper alegan, con carácter subsidiario, la ilegalidad de la Directiva 2003/87. Éstas alegan que dicha Directiva es incompatible con la Carta y viola el principio de proporcionalidad. Sin embargo, es preciso constatar que este motivo constituye un motivo nuevo que no ha sido planteado ante el Tribunal General y que por consiguiente modifica el objeto del litigio ante el Tribunal General. En tales circunstancias, es manifiestamente inadmisible. [49]

vi) Conclusión

73. Habida cuenta de todas las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que estime la pretensión de sustitución de fundamentos de Derecho de la Comisión.

74. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia siga mi propuesta y considere que la Directiva 2003/87 no habilitaba a la Comisión para introducir una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278, tal como se desprende del punto 35 de las presentes conclusiones, los motivos de los recursos de casación dirigidos a reprochar al Tribunal General el no haber censurado la falta de una cláusula semejante en la Decisión 2011/278 deberían ser desestimados por inoperantes. Por consiguiente, en la argumentación que se desarrolla a continuación, en lo tocante a tales motivos, me limitaré a realizar consideraciones muy sucintas con carácter subsidiario para el caso en que el Tribunal de Justicia no siguiera mi propuesta.

48 — Sentencias DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833), apartado 78; Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828), apartado 77; Romonta/Comisión (T-614/13, EU:T:2014:835), apartado 81, y Raffinerie Heide/Comisión (T-631/13, EU:T:2014:830), apartado 80.

49 — Véase el artículo 170, apartado 1, segunda frase, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En este sentido, véase la sentencia Alliance One International/Comisión (C-668/11 P, EU:C:2013:614), apartado 68 y jurisprudencia citada.

C. Sobre los recursos de casación de DK Recycling (asunto C-540/14 P) y de Arctic Paper (asunto C-551/14)

75. DK Recycling y Arctic Paper interpusieron dos recursos de casación prácticamente idénticos, en los que plantean dos motivos.

1. Sobre el primer motivo, basado en la violación de los derechos fundamentales

76. En una primera parte, DK Recycling y Arctic Paper reprochan al Tribunal General que no constatara que, a falta de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas, la Decisión 2011/278 no garantiza suficientemente el respeto de los derechos fundamentales, dado que no tiene en cuenta las situaciones en las que los explotadores de instalaciones deben enfrentarse a cargas excepcionales. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[50] el Tribunal General debería haber comprobado el respeto de los derechos fundamentales caso por caso, examinando si las cargas generadas en sus casos particulares eran insoportables. El Tribunal General debería haber concedido un mayor valor a los objetivos generales del régimen para el comercio de derechos de emisión que a los derechos fundamentales individuales.

77. En una segunda parte, DK Recycling y Arctic Paper alegan que el Tribunal General no ha tenido suficientemente en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con arreglo a la cual el principio de proporcionalidad impondría la adopción de medidas transitorias destinadas a aliviar las cargas para evitar que se haga recaer sobre determinados actores particulares del mercado, en el marco del proceso de armonización, cargas de tal envergadura que la existencia de éstos se vea amenazada.[51] A falta de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas, la Decisión 2011/278 no tendría en cuenta la situación de las empresas para las que el régimen para el comercio de derechos de emisión genera cargas económicas desmesuradas y no contendría ninguna medida capaz de garantizar una protección individual suficiente contra las injerencias intolerables en los derechos fundamentales.

78. En una tercera parte, DK Recycling y Arctic Paper afirman que la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas es la expresión de una tradición constitucional común a los Estados miembros, con arreglo al artículo 6, apartado 3 TUE y al artículo 52, apartado 4, de la Carta. Por lo tanto, el Tribunal General habría incurrido en un error de Derecho al ignorar los argumentos de las recurrentes relativos a la necesidad reconocida, en Derecho alemán, por el Bundesverfassungericht (Tribunal Constitucional, Alemania), de prever una cláusula semejante.

79. Mediante las tres partes de este motivo DK Recycling y Arctic Paper alegan, en esencia, que el Tribunal General violó sus derechos fundamentales al no censurar la ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278. A la vista de las consideraciones expuestas en los puntos 35, 72 y 74 de las presentes conclusiones, considero que este motivo debe ser desestimado en su totalidad por inoperante. En las consideraciones siguientes explico sucintamente, con carácter subsidiario, las razones por las que considero que las tres partes son, en todo caso, infundadas.

80. En cuanto a la primera parte, observo que en las sentencias impugnadas en cuestión el Tribunal General declaró que la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278 constituía una injerencia en los derechos fundamentales que estaba, no obstante, justificada con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta. En su análisis, el Tribunal General realizó una ponderación de los intereses en juego, teniendo plenamente en cuenta tanto los objetivos perseguidos por la normativa como los derechos fundamentales de los explotadores de

50 — Sentencias Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), apartado 81, y Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30), apartado 37.

51 — Sentencia T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452), apartados 37, 38 y 43.

instalaciones. Incluso se refirió específicamente a la situación particular de las recurrentes. [52] Asimismo, en mi opinión la jurisprudencia invocada por DK Recycling no puede servir de base al argumento según el cual en su análisis el Tribunal General habría ignorado el contenido y el nivel de protección de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 16 y 17 de la Carta. [53]

81. Respecto a la segunda parte, albergo dudas sobre la pertinencia para el presente caso de la jurisprudencia mencionada por DK Recycling y Arctic Paper. En efecto la sentencia T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) se refería a un supuesto en el que un reglamento comunitario contenía expresamente una norma relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas. [54] Ahora bien, manifiestamente esto no sucede en el presente caso, de manera que la jurisprudencia invocada no puede poner en entredicho el análisis del Tribunal General.

82. En cuanto a la tercera parte, me parece suficiente constatar que ningún elemento del sumario permite acreditar que una norma relativa a las dificultades excesivas como la adoptada por el legislador alemán constituya la expresión de una tradición constitucional común a los Estados miembros. DK Recycling y Arctic Paper no proporcionan ningún elemento que revele la existencia de una «tendencia preponderante» de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en favor de la interpretación presuntamente adoptada por el Bundesverfassungsgericht (Tribunal constitucional federal, Alemania). [55]

2. Sobre el segundo motivo, basado en errores cometidos en el análisis de la proporcionalidad de la Decisión 2011/278

83. En una primera parte, DK Recycling y Arctic Paper impugnan la conclusión del Tribunal General relativa al carácter adecuado de la Decisión 2011/278, a pesar de la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas. [56] Éstas reprochan al Tribunal General que no comprobara si dicha Decisión era adecuada para garantizar una protección individual suficiente contra las vulneraciones desproporcionadas de los derechos fundamentales. Asimismo, consideran que el Tribunal General ignoró la dimensión individual de la protección del desarrollo económico y de la situación del empleo derivada del considerando 5 de la Directiva 2003/87.

84. En una segunda parte, DK Recycling y Arctic Paper impugnan la conclusión del Tribunal General según la cual el sistema de asignación previsto en la Decisión 2011/278 no es desproporcionado en un sentido estricto, a pesar de la ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas. Por una parte, el Tribunal General omitió abordar la cuestión de las limitaciones excepcionales que podían producirse en casos concretos y también habría omitido tener en cuenta la necesidad de una protección suficiente de los derechos individuales en la ponderación de los intereses en juego. Esto habría conducido a una apreciación errónea del justo equilibrio entre estos intereses. Por otra parte, DK Recycling y Arctic Paper niegan: (i) que el sistema de asignación incite menos a la reducción de las emisiones mediante medidas de adaptación económicas o técnicas, (ii)

52 — Véase, en lo tocante a DK Recycling, el apartado 88 de la sentencia DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13 (EU:T:2014:833) y, en lo referente a Arctic Paper, el apartado 87 de la sentencia dictada en el asunto Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828).

53 — En lo referente, específicamente, a las limitaciones del derecho fundamental a la libertad de empresa (artículo 16 de la Carta), véase la sentencia Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartados 46 y ss., así como la sentencia Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526), apartados 56 a 59; en lo tocante a las limitaciones del derecho a la propiedad (artículo 17 de la Carta), específicamente con el fin de fomentar la protección del medio ambiente, véase la sentencia ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartados 80 y ss.

54 — Específicamente, el artículo 30 del Reglamento (CE) n.º 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano (DO L 47, p. 1).

55 — Véanse, a este respecto, la sentencia Akzo Nobel Chemicals y Akcros Chemicals/Comisión (C-550/07 P, EU:C:2010:512), apartado 74; las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Akzo Nobel Chemicals y Akcros Chemicals/Comisión (C-550/07 P, EU:C:2010:229) apartados 93 a 96, y las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600), nota 29.

56 — Apartado 70 de la sentencia DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833) y apartado 69 de la sentencia Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828).

que la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas sea incompatible con el principio de que quien contamina paga y, (iii) que se deba ver en el artículo 10 *bis*, apartado 6, de la Directiva 2003/87, una disposición que tiene como efecto la atenuación de la limitación impuesta por el régimen para el comercio de derechos de emisión. [57]

85. Este motivo pretende, en esencia, impugnar la conclusión del Tribunal General de que la injerencia en los derechos fundamentales derivada de la ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278 no es desproporcionada respecto de los fines perseguidos por el régimen para el comercio de derechos de emisión. Puesto que este motivo se refiere a la ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278, se deduce de las consideraciones expuestas en los puntos 35, 72 y 74 de las presentes conclusiones que dicho motivo debe desestimarse por inoperante. Con carácter subsidiario, considero que este motivo es infundado. [58]

86. En cuanto a la primera parte, en mi opinión el examen realizado por el Tribunal General sobre la capacidad de la Decisión 2011/278 para alcanzar los objetivos del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero carece de errores. El Tribunal General identificó, de conformidad con la jurisprudencia, tanto los objetivos principales y los secundarios de este sistema como la capacidad de las normas de asignación gratuita contenidas en la Decisión 2011/278 para alcanzar esos objetivos, en ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas. [59] Contrariamente a lo que se alega en los recursos de casación, opino que el objetivo secundario señalado en el considerando 5 de la Directiva 2003/87 pretende garantizar la protección del desarrollo económico y la situación del empleo en su conjunto y no supone una protección individual de cada instalación que se encuentra en un caso particular, especialmente en un caso de dificultad financiera.

87. En cuanto a la segunda parte, el hecho de que las normas para la asignación gratuita de derechos, que se basan en parámetros objetivos determinados de base sectorial y de aplicación general y que no tienen en cuenta las circunstancias particulares relativas a las situaciones específicas individuales, [60] no contengan una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas no implica en modo alguno que las cargas impuestas por dichas normas sean desproporcionadas en relación con los objetivos que se persiguen. De una reiterada jurisprudencia se desprende que la protección del medio ambiente forma parte de los objetivos de interés general que pueden justificar limitaciones de los derechos fundamentales [61] y que la consecución de este fin depende del rigor con el que se apliquen las normas generales dirigidas a este objetivo. [62] Pues bien, tal como lo señaló acertadamente el Tribunal General, una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas, al tomar en consideración las circunstancias individuales, correría el riesgo de rebajar dicho rigor. [63] Por otra parte, el hecho de que tales normas generales puedan afectar más duramente a unas empresas que a otras no tiene como consecuencia el otorgarle un carácter desproporcionado. En efecto, por su propia

57 — Véanse los apartados 89, 78 y 82 de la sentencia DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833) y los apartados 88, 77 y 81 de la sentencia Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828), respectivamente.

58 — Con respecto a la verificación de la proporcionalidad de una injerencia constatada en los derechos fundamentales véanse la sentencia Digital Rights Ireland y otros (C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238), apartados 46 y ss., así como las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Philip Morris Brands y otros (C-547/14, EU:C:2015:853), puntos 146 y ss. y jurisprudencia citada.

59 — Véanse respectivamente, los apartados 63 a 65 y 66 a 68 de la sentencia DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833) y los apartados 62 a 64 y 65 a 67 de la sentencia Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828).

60 — Véase el punto 54 de las presentes conclusiones.

61 — Sentencia ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 81 y jurisprudencia citada.

62 — Véase, en este sentido, en relación con el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 26.

63 — Véanse la sentencia DK Recycling und Roheisen/Comisión (T-630/13, EU:T:2014:833), apartado 89, y Arctic Paper Mochenwangen/Comisión (T-634/13, EU:T:2014:828), apartado 88.

naturaleza, tales normas generales tienen un mayor impacto sobre algunas instalaciones que sobre otras.[64] Por último, en mi opinión tanto el análisis del Tribunal General relativo al principio de que quien contamina paga[65] como la referencia del Tribunal General a las reglas especiales, incluyendo la del artículo 10 *bis*, apartado 12, de la Directiva 2003/87, carecen de errores.

88. En conclusión, dado que los dos motivos propuestos por DK Recycling y Arctic Paper en sus recursos de casación son, a mi juicio, inoperantes, propongo al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación por infundados.

D. *Sobre el recurso de casación de Raffinerie Heide (asunto C-564/14 P)*

1. Sobre el primer motivo basado en la vulneración por parte del Tribunal General del derecho de audiencia y de su obligación de motivación

89. Raffinerie Heide reprocha al Tribunal General que no adoptara una posición sobre su motivo basado en que la Comisión se habría negado erróneamente a utilizar su facultad discrecional para examinar, a la luz de los derechos fundamentales, los «casos de dificultad excesiva» presentados por las autoridades alemanas, entre los cuales se encontraba el suyo.

90. En la sentencia impugnada el Tribunal General constató, por una parte, que la Decisión 2011/278 no permitía a la Comisión autorizar la asignación gratuita de derechos de emisión en base a una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas. Por otra parte, constató que, si un Estado miembro asignaba gratuitamente a una instalación derechos que no estaban calculados con arreglo a las normas contempladas en el artículo 10 *bis*, apartado 1 de la Directiva 2003/87, y por tanto, en la Decisión 2011/278, la Comisión estaba obligada, con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87, a rechazar la inscripción de dicha instalación, sin disponer de ninguna facultad discrecional al respecto.[66]

91. De estas constataciones se desprende que la Comisión estaba obligada a rechazar la inscripción de las instalaciones afectadas, sin margen de apreciación, y que no podía examinar individualmente los casos que le habían sido presentados por las autoridades alemanas que quedaban excluidos de las normas contempladas en la Decisión 2011/278. Puesto que no se ha invocado la ilegalidad de las disposiciones antes mencionadas de la Directiva 2003/87, estas constataciones del Tribunal General son, en mi opinión, suficientes para responder al argumento invocado por Raffinerie Heide ante éste. En estas circunstancias, Raffinerie Heide no puede alegar ninguna violación de su derecho de audiencia y de la obligación de motivación. Por lo tanto, este motivo debe desestimarse.

64 — Véase la sentencia Polonia/Comisión (T-370/11, EU:T:2013:113), apartados 85 y 105. Un posible carácter desproporcionado de dichas normas potencialmente podría resultar en un cálculo indebido de los parámetros de referencia *ex ante*. No obstante, tal argumento no ha sido planteado en los recursos de casación en cuestión.

65 — Tampoco podría ser puesto en entredicho por el apartado 52 de la sentencia Standley y otros (C-293/97, EU:C:1999:215) invocada en los recursos de casación.

66 — Véase la sentencia Raffinerie Heide/Comisión (T-631/13, EU:T:2014:830), apartados 41 a 44.

2. Sobre el segundo motivo basado en la vulneración de los artículos 10 *bis* y 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87, así como de la Decisión 2011/278

92. En una primera parte, Raffinerie Heide sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar que la Decisión 2011/278 excluía cualquier asignación de derechos de emisión gratuitos adicionales en los casos individuales que presentaban dificultades excesivas y no otorgaba a la Comisión ninguna facultad discrecional a este respecto. En una segunda parte, Raffinerie Heide alega que cuando se adoptó la Decisión controvertida la Comisión podría haber asignado derechos de emisión adicionales a las instalaciones que presentan dificultades excesivas en virtud del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

93. De las consideraciones desarrolladas en los puntos 43 a 71 de las presentes conclusiones se desprende que la Comisión no estaba habilitada para establecer en la Decisión 2011/278 la asignación gratuita de derechos de emisión sobre la base de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278. De ello se deduce que la primera parte debe ser desestimada. También se desprende de dichas consideraciones que una asignación gratuita de derechos de emisión sobre la base de una cláusula semejante habría sido incompatible con un objetivo secundario que constituye un elemento esencial de la Directiva 2003/87. En consecuencia ninguna otra disposición de esta Directiva podría servir de fundamento para tal asignación. Por consiguiente, la segunda parte también debe ser desestimada.

3. Sobre el tercer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación que impone a las instituciones de la Unión una interpretación conforme a los derechos fundamentales

94. En su tercer motivo, Raffinerie Heide alega que el Tribunal General incumplió la obligación que impone a la Comisión una interpretación conforme a los derechos fundamentales y que, por tanto, vulneró el artículo 51, apartado 1, de la Carta. Aun cuando se consideraba que la Decisión 2011/278 no dejaba a la Comisión ninguna facultad de apreciación para tener en cuenta casos de dificultades excesivas, la Comisión debía en todo caso interpretar la Directiva 2003/87 a la luz de los derechos fundamentales, y por consiguiente tomar en consideración los casos de dificultades excesivas, como el de Raffinerie Heide, que le eran presentados. No puede justificarse una excepción a la obligación de las instituciones de dar una interpretación conforme a los derechos fundamentales bajo el pretexto de que la Comisión no dispone de una habilitación a tal fin.

95. Procede señalar que este motivo no fue planteado ante el Tribunal General, y tampoco surge de la propia sentencia impugnada.[67] En estas condiciones, debe considerarse inadmisible en la medida en que modifica el objeto del litigio.[68]

4. Sobre el cuarto motivo basado en una desnaturalización de los elementos de prueba

96. Raffinerie Heide considera que el Tribunal General desnaturalizó los elementos de prueba aportados por ésta para demostrar que su situación constituía un caso de fuerza mayor. Entre dichas pruebas, ésta cita la realización de inversiones en 2011 en base a una obligación administrativa, la utilización de las inversiones en favor de medidas de protección del medio ambiente, la necesidad de contraer un préstamo para garantizar la financiación de dichas inversiones y la solicitud de reconocimiento de un caso que presenta dificultades excesivas a las autoridades alemanas así como la respuesta positiva de éstas.

67 — Sentencias Comisión y otros/Siemens Österreich y otros (C-231/11 P a C-233/11 P, EU:C:2014:256), apartado 102, así como Areva y otros/Comisión (C-247/11 P y C-253/11 P, EU:C:2014:257), apartados 118 y 170.

68 — Véanse el punto 72 y la nota 49 de las presentes conclusiones.

97. A mi juicio, este motivo es manifiestamente infundado. Se da una desnaturalización de los elementos de prueba cuando, sin que sea necesaria la práctica de nuevas pruebas, la apreciación de los elementos de prueba que constan en autos resulta manifiestamente errónea.[69] Ahora bien, en el apartado 45 de la sentencia impugnada relativa a Raffinerie Heide (T-631/13, EU:T:2014:830), el Tribunal General expuso sin error los motivos por los cuales estimaba que Raffinerie Heide no se encontraba afectada por un caso de fuerza mayor.

5. Sobre el quinto motivo basado en una violación de los derechos fundamentales y del test de proporcionalidad debido a la ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278

98. En una primera parte, Raffinerie Heide impugna el análisis del Tribunal General relativo al carácter adecuado de la Decisión 2011/278. En su opinión, en ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas dicha Decisión: (i) no contiene ninguna disposición que responda al objetivo secundario consistente en la preservación del desarrollo económico y la situación del empleo e incluso atentaría contra éste, (ii) iría en contra del objetivo de una adaptación progresiva, dado que las instalaciones que no dispongan de recursos financieros para mejorar su eficiencia deberían cerrar, (iii) fomentaría de este modo la relocalización de la producción en terceros países fuera del régimen para el comercio de derechos de emisión, (iv) obligaría a las instalaciones que se encontraran en una situación financiera precaria, pero que fueran eficientes, a abandonar el mercado.

99. En una segunda parte Raffinerie Heide impugna el análisis del Tribunal General relativo al carácter necesario de la Decisión 2011/278. Por un lado, esta parte considera que el Tribunal General invierte la carga de la prueba al exigir que el titular de los derechos fundamentales pruebe el carácter necesario de la vulneración constatada de sus derechos, cuando le correspondería a la institución de la Unión probar que su medida es compatible con el principio de proporcionalidad. Por otro lado, la toma en consideración por parte de la Comisión de casos precisos y limitados de dificultades excesivas constituiría una medida menos restrictiva que una negativa generalizada a analizarlos.

100. En una tercera parte, Raffinerie Heide impugna el análisis del Tribunal General referente a la proporcionalidad en sentido estricto de la Decisión 2011/278. En primer lugar, entiende que la Decisión 2011/278 no evidencia que se haya efectuado la ponderación exigida por el Tribunal General. En segundo lugar, considera que el Tribunal General aplica un criterio erróneo para apreciar la proporcionalidad. En su opinión las medidas mencionadas por el Tribunal General en los apartados 82 a 86 de la sentencia impugnada (T-631/13, EU:T:2014:830) constituyen normas generales dirigidas a garantizar únicamente las vulneraciones de los derechos fundamentales causados por la Directiva 2003/87, pero no pueden justificar la restricción de los derechos fundamentales de que se trata en el presente caso. En tercer lugar, al considerar en el apartado 88 de dicha sentencia impugnada que la Decisión en cuestión sólo era desproporcionada si amenazaba «de forma típica» la existencia de los explotadores de instalaciones, esta parte entiende que el Tribunal General aplica un criterio erróneo e ignora el hecho de que la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas pretende tener en cuenta las consecuencias atípicas que se producen en casos particulares que pueden ser provocadas por las medidas de autoridad pública. Además, según Raffinerie Heide, el análisis rudimentario de su caso individual realizado en el apartado 89 de dicha sentencia impugnada únicamente permite demostrar que la aplicación de la Decisión 2011/278 en su caso fuera proporcionada. El Tribunal General no habría respondido a la cuestión de si las normas contenidas en la Decisión 2011/278 son adecuadas en todos los supuestos. En su opinión la sentencia T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) confirma que el examen de los casos que presentan dificultades excesivas puede resultar absolutamente necesario caso por caso para garantizar la proporcionalidad de la organización común de los mercados.

69 — Véase, *inter alia*, el auto The Sunrider Corporation/OHMI (C-142/14 P, EU:C:2015:371), apartado 49 y jurisprudencia citada.

101. Ese motivo pretende, en esencia, impugnar la conclusión del Tribunal General según la cual la injerencia en los derechos fundamentales derivada de la ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278 no es desproporcionada respecto de los fines perseguidos por el régimen para el comercio de derechos de emisión. Dado que este motivo se refiere a la ausencia de una cláusula semejante en la Decisión 2011/278, de las consideraciones expuestas en los puntos 35, 72 y 74 de las presentes conclusiones se deduce que debe desestimarse por inoperante. Con carácter subsidiario, considero que este motivo es infundado.

102. En cuanto a la primera parte, procede señalar, como ha hecho la Comisión, que la misma Directiva 2003/87 contiene disposiciones que responden al objetivo secundario consistente en preservar el desarrollo económico y la situación del empleo así como a intentar evitar la relocalización.[70] Además, la implementación de la asignación gratuita de derechos está en sí misma dirigida al objetivo de la adaptación progresiva de las instalaciones al régimen de comercio, si bien la consecución de dicho objetivo debe ser conforme a los objetivos principales y secundarios propios de la Directiva 2003/87. Ahora bien, ya he señalado en varias ocasiones que una cláusula como la propuesta por Raffinerie Heide sería incompatible con el objetivo secundario de la protección de la competencia. Por último, ya que el punto de partida para definir los principios de establecimiento de los parámetros de referencia *ex ante* es, con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 2, de la Directiva 2003/87, el promedio de los resultados de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficaces de un determinado sector o subsector, es preciso reconocer que, contrariamente a lo que sostiene Raffinerie Heide, el régimen de asignación gratuita de derechos de emisión pretende favorecer a las instalaciones más eficaces.

103. En cuanto al primer aspecto de la segunda parte, cabe señalar que, en los apartados 72 y 73 de la sentencia impugnada (T-631/13, EU:T:2014:830) a los que se refiere Raffinerie Heide, el Tribunal General ni invirtió la carga de la prueba sino que se limitó a responder a un argumento relativo al carácter necesario de la Decisión 2011/278, respecto del cual le correspondía a Raffinerie Heide, que lo había planteado, demostrar su fundamento. El segundo aspecto reproduce exactamente la argumentación ya expuesta ante el Tribunal General, que la desestimó sin cometer un error.[71]

104. En cuanto a la tercera parte, procede observar, en primer lugar, que el hecho de que los considerandos de la Decisión 2011/278 no mencionen expresamente la ponderación de los intereses en juego no implica que la Comisión no haya realizado tal ponderación en esta Decisión. En segundo lugar, Raffinerie Heide no discute la apreciación del Tribunal General contenida en el apartado 89 de dicha sentencia impugnada, según la cual sus dificultades se originaron en su propio comportamiento económico y financiero. En lo referente al tercer aspecto, me remito a las consideraciones expuestas en los puntos 81 y 87 de las presentes conclusiones.

105. En conclusión, a la vista de todo lo anterior, propongo desestimar el recurso de casación de Raffinerie Heide.

70 — Véanse los apartados 82 y ss. de la sentencia Raffinerie Heide/Comisión (T-631/13, EU:T:2014:830).

71 — Véanse los apartados 72 y 73 de la sentencia Raffinerie Heide/Comisión (T-631/13, EU:T:2014:830).

E. *Sobre el recurso de casación de Romonta (asunto C-565/14 P)*

1. Sobre el primer motivo basado en un error de Derecho en la interpretación de la Decisión 2011/78 y en una aplicación errónea del principio de proporcionalidad

106. En una primera parte, Romonta sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al interpretar que la Decisión 2011/278 era exhaustiva y, de este modo, al concluir que una asignación de derechos de emisión suplementarios solicitados en base a la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas quedaba excluida a falta de indicación expresa en esta Decisión. Según Romonta, incluso a falta de una cláusula semejante, la asignación de derechos de emisión suplementarios se debería haber producido puesto que, en el presente caso, se trataba de un caso de dificultad excesiva por fuerza mayor. En efecto, el riesgo de insolvencia no era previsible ya que no se volvió verosímil hasta 2011, cuando la Comisión decidió no definir la referencia de producto para la cera de lignito. Asimismo, este riesgo era inevitable, puesto que, por razones técnicas, Romonta no podría pasarse a otros combustibles para garantizar su producción.

107. A este respecto, en lo referente al carácter exhaustivo de la Decisión 2011/278, del tenor literal del artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, se desprende que se refiere a «medidas de desarrollo a escala comunitaria, totalmente armonizadas» que las normas transitorias de asignación gratuita de derechos de emisión adoptadas en la Decisión 2011/278 dan lugar a una armonización total que no deja ningún espacio a las normas nacionales. Por lo tanto, éstas son exhaustivas.

108. En segundo lugar, tal como ha señalado el Tribunal General, según la jurisprudencia un supuesto de fuerza mayor presupone la existencia de una causa externa imprevisible e inevitable hasta el punto de imposibilitar objetivamente a los afectados el cumplimiento de sus obligaciones. [72]

109. Sin embargo, de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia se desprende que el concepto de fuerza mayor debe entenderse en el sentido de que se refiere a circunstancia ajenas a quien lo invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada. [73] Pues bien, comparto la apreciación del Tribunal General, que por otro lado Romonta ni siquiera discute, según la cual el simple riesgo de llegar a ser insolvente y no poder cumplir una obligación de restitución por falta de medios suficientes no basta para apreciar un caso de fuerza mayor. Esto es suficiente para desestimar la primera parte.

110. En una segunda parte, Romonta considera, con carácter subsidiario, que el Tribunal General aplicó de forma inexacta el principio de proporcionalidad al efectuar el examen del carácter adecuado de la Decisión 2011/278. Esta parte tiene tres aspectos. En primer lugar, Romonta estima, contrariamente a lo que afirma el Tribunal General, que una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas no prevalece sobre el principio de que quien contamina paga debido a dos motivos, siendo el primero que este último no prevalece sobre el principio de proporcionalidad y el segundo, que el régimen de asignación gratuita de derechos de emisión no funciona en virtud de la relación de causalidad característica del principio de que quien contamina paga sino en función del producto y de las elecciones de política industrial. En segundo lugar, Romonta considera que las medidas particulares en favor de la industria son insuficientes para compensar las cargas y justificar el carácter adecuado de la Decisión 2011/278. En tercer lugar, ésta

72 — Véanse, respectivamente, la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 31 y la sentencia Romonta/Comisión (T-614/13, EU:T:2014:835), apartado 48.

73 — Sentencia Eurofit (C-99/12, EU:C:2013:487), apartado 31. De este modo el Tribunal de Justicia reconoció que una simple disfunción interna no podía constituir tal circunstancia. Véase la sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 31.

expone que el Tribunal General incumplió el «alcance individual» del principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 52, apartado 1, de la Carta al no tener en cuenta los casos particulares de las empresas que padecían dificultades excesivas en el marco del análisis del carácter adecuado de la Decisión.

111. Esta segunda parte pretende, en esencia, impugnar la conclusión del Tribunal General según la cual la injerencia en los derechos fundamentales derivada de la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278 no es desproporcionada. A la vista de las consideraciones expuestas en los puntos 35, 72 y 74 de las presentes conclusiones, dicho motivo se debe desestimar por inoperante. Con carácter subsidiario, considero que en cualquier caso este motivo es infundado.

112. En lo referente al primer aspecto, ya he indicado que considero acertado el análisis del Tribunal General relativo al principio de que quien contamina paga. Este análisis no puede ser puesto en entredicho por la referencia a la sentencia Standley y otros,[74] en la que se basa el primer argumento de Romonta. Por otro lado, en cuanto al segundo argumento, dado que el principio de que quien contamina paga se menciona en el artículo 191 TFUE, apartado 2, como uno de los principios rectores de la política de la Unión en materia medioambiental, es evidente que toda normativa de Derecho secundario debe ser conforme a éste. En cuanto al segundo y tercer apartados me remito al punto 87 de las presentes conclusiones.

113. A la luz de todas estas consideraciones, procede desestimar el primer motivo.

2. Sobre el segundo motivo basado en la vulneración de los derechos fundamentales

114. Romonta alega que el Tribunal General vulneró su libertad profesional y su derecho a la propiedad previstos en los artículos 15 y 16 de la Carta. Ésta sostiene que el Tribunal General consideró erróneamente que la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278 no afectaba al contenido esencial de sus derechos fundamentales de Romonta, puesto que, en su opinión, la ausencia de una cláusula semejante constituía una vulneración cuya intensidad era equivalente a una prohibición directa de ejercer una actividad profesional o a una privación de propiedad, dado que Romonta no podría continuar con sus actividades.

115. Mediante este motivo, Romonta alega que el Tribunal General vulneró sus derechos fundamentales al no censurar la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278. A la vista de las consideraciones expuestas en los puntos 35, 72 y 74 de las presentes conclusiones, considero que este motivo es inoperante. Con carácter subsidiario, considero que este motivo es infundado. En efecto, en el apartado 61 de la sentencia impugnada en cause, el Tribunal General apreció acertadamente que la ausencia de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas en la Decisión 2011/278 no afecta al contenido esencial de las libertades profesional y de empresa ni del derecho de propiedad en la medida en que no impide el ejercicio de una actividad profesional y empresarial como tal por los explotadores de instalaciones sometidas al régimen para el comercio de derechos de emisión ni priva a estos últimos de su propiedad. Por tanto, este motivo debe ser desestimado.

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, apartado 52.

3. Sobre el tercer motivo basado en la vulneración del principio de subsidiariedad

116. Romonta alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no apreciar una vulneración del principio de subsidiariedad. Según ésta, la Decisión 2011/278 se refiere al ámbito del medio ambiente, que corresponde a las competencias compartidas. Pues bien, las competencias compartidas que no son ejercitadas por la Unión revierten a los Estados miembros. Contrariamente a lo que declaró el Tribunal General, esta parte entiende que la Decisión 2011/278 no estableció normas de asignación exhaustivas. La falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas constituye en su opinión una laguna normativa que habría permitido a la República Federal de Alemania legislar en la materia para alcanzar los objetivos normativos en lo referente a Romonta.

117. Con arreglo al principio de subsidiariedad, tal como está consagrado en el artículo 5 TUE, apartado 1, segunda frase, en relación con el artículo 5 TUE, apartado 3, «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (artículo 5 TUE, apartado 3).

118. A este respecto, procede señalar, por una parte, que la premisa de la argumentación de Romonta es errónea. En efecto, tal como se ha indicado en el punto 107 de las presentes conclusiones, el Tribunal General no cometió un error al apreciar que la Decisión 2011/278 era exhaustiva. Por otra parte, en su recurso de casación Romonta ni siquiera intenta refutar la apreciación realizada por el Tribunal General en el apartado 106 de la sentencia impugnada en cuestión, según la cual ésta no negó el hecho de que el establecimiento del régimen para el comercio de derechos de emisión en la Unión en la Directiva 2003/87 no podía realizarse de forma suficiente por parte de los Estados miembros actuando de manera individual y que por tanto, por sus dimensiones y efectos, el establecimiento de dicho régimen podía realizarse mejor a escala de la Unión. En estas circunstancias, este motivo debe desestimarse.

4. Sobre el cuarto motivo, basado en una motivación contradictoria e insuficiente

119. En primer lugar, Romonta sostiene que la constatación del Tribunal General, en el apartado 70 de la sentencia que impugna, según la cual si existiera una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas, los explotadores de instalaciones estarían menos incitados a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, se contradice con otra de sus apreciaciones, en el apartado 81 de la sentencia que impugna, según la cual la asignación de derechos de emisión suplementarios en virtud de dicha cláusula tendría como consecuencia una reducción de los derechos de emisión asignados a título gratuito a los demás explotadores en todos los sectores y subsectores afectados, debido a la aplicación del factor de corrección uniforme intersectorial. Romonta afirma que una cláusula semejante no supondría una incitación menor a reducir las emisiones, sino que la incitación en cuestión se desplazaría a los explotadores más eficientes. En segundo lugar, Romonta estima que el Tribunal General no analizó suficientemente la cuestión del desplazamiento de las emisiones a Estados terceros. En este sentido considera que no se ha tenido suficientemente en cuenta el objetivo de protección mundial ante el cambio climático. En tercer lugar, Romonta considera que el Tribunal General se contradice también en el apartado 89 de la sentencia impugnada al afirmar, por una parte, que la cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas sirve para superar las dificultades económicas y financieras nacidas de su gestión individual de la empresa, para luego afirmar, por otra parte, en el apartado 90, que las dificultades económicas de Romonta derivan de la aplicación de una referencia de calor relacionada con el gas, y no a la cera de lignito, lo que supone por tanto que son atribuibles a la Comisión.

120. A este respecto, en primer lugar, no existe ninguna contradicción entre las consideraciones efectuadas en los apartados 70 y 81 de la sentencia impugnada en cuestión. Tal como se desprende del razonamiento del Tribunal General en este último apartado, la introducción de una cláusula relativa a los casos que presentan unas dificultades excesivas aumentaría el coste de las consecuencias derivadas de la necesaria adaptación para reducir las emisiones para las empresas más eficientes, lo que es contrario al principio de «quien contamina paga», principio fundamental en materia medioambiental. Esta afirmación es plenamente coherente con la que aparece en el apartado 70. En segundo lugar, no aprecio ningún defecto de motivación en el razonamiento desarrollado por el Tribunal General en el apartado 71 de la sentencia impugnada de que se trata. En tercer lugar, en la primera frase del apartado 90 de la sentencia impugnada de que se trata, al que se refiere el argumento de Romonta, el Tribunal General se limitó a reproducir el argumento de ésta y en realidad no constató la causa de sus dificultades económicas de Romonta.

121. Habida cuenta de lo anterior, también este motivo debe ser desestimado. Por consiguiente, el recurso de casación de Romonta debe desestimarse en su totalidad.

VI. **Sobre las costas**

122. En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando el recurso de casación sea infundado, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de recurso de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene a las recurrentes al pago de las costas y éstas han visto desestimadas sus pretensiones, procede condenar a las recurrentes a soportar las costas de la Comisión, además de las propias.

VII. **Conclusión**

123. A tenor de las explicaciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia lo siguiente:

— en el asunto C-540/14 P, desestimar el recurso de casación de DK Recycling und Roheisen GmbH y condenarla en costas;

— en el asunto C-551/14 P, desestimar el recurso de casación de Arctic Paper Mochenwangen GmbH y condenarla en costas;

— en el asunto C-564/14 P, desestimar el recurso de casación de Raffinerie Heide GmbH y condenarla en costas;

— en el asunto C-565/14 P, desestimar el recurso de casación de Romonta GmbH y condenarla en costas.