Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 26 de julio de 2023 *

«Medio ambiente — Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Medidas nacionales de aplicación — Asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Decisión de excluir una instalación que utiliza exclusivamente biomasa — Obligación de diligencia — Derecho a ser oído — Obligación de motivación — Error manifiesto de apreciación — Igualdad de trato — Confianza legítima — Excepción de ilegalidad — Punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87»

En el asunto T-269/21,

Arctic Paper Grycksbo AB, con domicilio social en Grycksbo (Suecia), representada por la Sra. A. Bryngelsson y los Sres. A. Johansson y F. Sjövall, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. G. Wils y B. De Meester y por la Sra. P. Carlin, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Parlamento Europeo, representado por la Sra. C. Ionescu Dima y los Sres. W. Kuzmienko y P. Biström, en calidad de agentes,

y por

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. A. Norberg y la Sra. J. Himmanen, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Marcoulli, Presidenta, y los Sres. S. Frimodt Nielsen (Ponente) y R. Norkus, Jueces;

* Lengua de procedimiento: sueco.

Secretaria: Sra. H. Eriksson, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 2 de febrero de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Arctic Paper Grycksbo AB, solicita la anulación, en la medida en que le afecta, del artículo 1, apartado 1, y del anexo I de la Decisión (UE) 2021/355 de la Comisión, de 25 de febrero de 2021, 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/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2021, L 68, p. 221; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio

2 El presente recurso se refiere a una instalación de fabricación de papel gráfico fino estucado explotada por la demandante en Grycksbo (Suecia). La demandante es titular de un permiso de emisión de gases de efecto invernadero desde 2005.

3 La Decisión impugnada tiene por efecto excluir la instalación en cuestión del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (RCDE) establecido por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un RCDE en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87 para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814 (DO 2018, L 76, p. 3). Esta exclusión tiene, en particular, por efecto privar a la demandante de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el cuarto período de comercio (2021-2025).

4 Para poder beneficiarse de esta asignación, la demandante presentó el 7 de mayo de 2019 una solicitud a tal efecto ante la Naturvårdsverket (Agencia de Protección del Medio Ambiente, Suecia). En dicha solicitud, redondeó a cero el número de toneladas de dióxido de carbono de origen fósil emitidas durante el período de referencia (2014-2018). Según declaró, sus emisiones reales eran superiores a 0 e inferiores a 0,5 toneladas para los años 2018 a 2020.

5 El 27 de septiembre de 2019, el Reino de Suecia presentó a la Comisión Europea la medida nacional de aplicación (en lo sucesivo, «MNA») prevista en el artículo 11 de la Directiva 2003/87, es decir, la lista de las instalaciones que debían estar comprendidas en el RCDE durante el cuarto período de comercio. La instalación en cuestión figuraba en dicha lista, con la referencia SE468. Las cantidades de dióxido de carbono de origen fósil notificadas para esta instalación eran de 0 toneladas para cada año del período de referencia (2014-2018).

6 Mediante escrito de observaciones de 19 de mayo de 2020, la Comisión impugnó la inclusión de 49 instalaciones en la MNA, entre ellas la instalación en cuestión, en los siguientes términos:

«Durante al menos un año del período de referencia, [la instalación en cuestión] generó casi el 100 % de las emisiones de biomasa. Estas instalaciones no deberían incluirse en el RCDE. Sírvase facilitar explicaciones.»

7 El 16 de junio de 2020, la Agencia de Protección del Medio Ambiente respondió a las observaciones de la Comisión indicando que la instalación en cuestión estaba cubierta por una medida nacional de opción, aprobada por la Comisión, que preveía la inclusión de las instalaciones conectadas a una red de calefacción urbana.

8 Mediante correo electrónico dirigido a la Agencia de Protección del Medio Ambiente el 30 de septiembre de 2020, la Comisión reiteró su posición de que las instalaciones que hubieran utilizado exclusivamente biomasa durante el período de referencia antes mencionado (2014-2018) debían quedar excluidas del RCDE.

9 El 1 de octubre de 2020, la Agencia de Protección del Medio Ambiente envió a la Comisión un correo electrónico en el que reconocía que la instalación en cuestión no estaba conectada a una red de calefacción urbana y que su inclusión en el RCDE era cuestionable. Sin embargo, no consideró que pudiera retirar dicha instalación de la MNA en esa fase del procedimiento, debido a que el Derecho administrativo nacional no preveía la posibilidad de una revocación unilateral y sin base legal del permiso de que disponía la demandante. También indicó que no podía descartarse que la instalación en cuestión utilizara combustibles fósiles en el futuro.

10 Mediante correo electrónico de 17 de diciembre de 2020, la Agencia de Protección del Medio Ambiente informó a la Comisión de que la identificación de las instalaciones cuya exclusión contemplaba era una tarea ardua, debido al criterio de utilización exclusiva de la biomasa y del período de referencia elegido (2014-2018).

11 El 14 de enero de 2021, la Comisión comunicó a los representantes de los Estados miembros que forman parte del Comité del Cambio Climático un proyecto de reglamento sobre la revisión de los valores de los parámetros de referencia de producto para el período de comercio comprendido entre 2021 y 2025. Este proyecto fue objeto de una versión modificada el 26 de enero de 2021, con vistas a su aprobación al día siguiente por dicho Comité.

12 En un correo electrónico de 26 de enero de 2021, la Agencia de Protección del Medio Ambiente informó a la Comisión de que había detectado diferencias en las cantidades notificadas por las empresas que habían emitido menos de 0,5 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil durante el período de referencia. Afirmó que algunas empresas, que no identificó, habían redondeado esas emisiones a 0 toneladas, mientras que otras habían indicado sus emisiones reales sin proceder a tal redondeo. Señaló que la Comisión únicamente impugnaba la inclusión de las instalaciones que habían notificado emisiones de dióxido de carbono de origen fósil iguales a 0 toneladas, mientras que no se impugnó la de las instalaciones que habían notificado sus emisiones sin redondearlas. Solicitó a la Comisión que precisara los métodos que pretendía aplicar a todas las instalaciones que utilizan biomasa.

13 El 28 de enero de 2021, la Comisión informó a la Agencia de Protección del Medio Ambiente que la fase de examen de las MNA había concluido y que ya no podía tener en cuenta los cambios que afectaban a la lista de instalaciones y al cálculo de los parámetros de referencia de producto.

14 El mismo día, el texto definitivo del proyecto de reglamento mencionado en el apartado 11 anterior fue comunicado a los Estados miembros para su adopción mediante procedimiento escrito. Como fecha límite para presentar observaciones se fijó el 11 de febrero de 2021.

15 El 1 de febrero de 2021, la Agencia de Protección del Medio Ambiente indicó que la lista de las instalaciones que figuran en la MNA no podía considerarse definitiva mientras la Comisión no se hubiera pronunciado sobre las cuestiones mencionadas en el correo electrónico de 26 de enero de 2021 (véase el apartado 12 anterior).

16 Mediante correo electrónico de ese mismo día, la Comisión respondió en los siguientes términos:

«Hemos completado todas las fases de la evaluación de las MNA antes de presentar el reglamento sobre los parámetros de referencia al Comité del Cambio Climático con vistas a un dictamen favorable y la decisión de la Comisión relativa a las MNA para su adopción.

Como se indicó en un correo electrónico anterior, si un Estado miembro detecta un error en la lista de las MNA que no afecta ni a los valores de los parámetros de referencia de producto ni a las decisiones relativas a las MNA, sino únicamente a la asignación gratuita de derechos de emisión (o que únicamente actualiza los datos para que en el futuro se mencione la referencia exacta, y con el fin de evitar una futura corrección de las MNA), podemos aceptar una lista actualizada de las [MNA] en esta fase, antes de presentar la cantidad anual provisional de derechos de emisión gratuitos.

En cuanto al método empleado para las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa, este se basó en las emisiones y no se aplicó ningún redondeo ni a las emisiones directas ni a las emisiones procedentes de la biomasa.»

17 Mediante correo electrónico de 4 de febrero de 2021, la Agencia de Protección del Medio Ambiente señaló a la Comisión aparentes incoherencias en la forma en que esta última pretendía tratar, en lo que respecta a la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa, las instalaciones cuyas emisiones de dióxido de carbono de origen fósil le parecían comparables. En dicho correo electrónico también indicaba a la Comisión que la demandante había notificado una cantidad de emisiones de 0,3727 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil correspondiente al año 2018. Por último, preguntaba si le era posible actualizar las MNA indicando, sin redondear, para cada instalación que la Comisión considere que utiliza exclusivamente biomasa, las cantidades de dióxido de carbono de origen fósil efectivamente emitidas durante el período de referencia.

18 Mediante correo electrónico de 16 de febrero de 2021, la Comisión respondió a la Agencia de Protección del Medio Ambiente que ya no era posible introducir cambios que afectasen a la identidad de las instalaciones incluidas en las MNA o al cálculo de los parámetros de referencia, dado que los actos correspondientes estaban en proceso de adopción.

19 El 25 de febrero de 2021, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.

20 En la Decisión impugnada, la Comisión indicó los casos en los que pretendía formular objeciones a las MNA que se le habían propuesto. Por lo que respecta a la demandante, la Comisión declaró lo siguiente en el considerando 11 de dicha Decisión:

«[La República de Finlandia] y [el Reino de Suecia] propusieron la inclusión de 51 instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa. En el período 2004-2007, algunas de esas instalaciones fueron objeto de inclusión unilateral en el RCDE UE, con la aprobación de la Comisión de conformidad con el artículo 24 de la Directiva [2003/87]. No obstante, las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa quedaron posteriormente excluidas del RCDE […], en virtud de una nueva disposición prevista en el punto 1 del anexo I de la Directiva [2003/87]. Esa disposición se introdujo […] por medio de la Directiva [2009/29] […] y, desde su aplicación el 1 de enero de 2013, determinó un nuevo ámbito de aplicación del RCDE, también en relación con las inclusiones anteriores. Por lo tanto, debe rechazarse con respecto a todos los años del período de referencia la inclusión de las instalaciones que utilizaban exclusivamente biomasa, aun cuando figuraran en la lista del artículo 11, apartado 1, de la Directiva [2003/87].»

21 El 12 de marzo de 2021, la Comisión adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447 de la Comisión por el que se determinan los valores revisados de los parámetros de referencia para la asignación gratuita de derechos de emisión en el período comprendido entre 2021 y 2025 con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 2, de la Directiva 2003/87 (DO 2021, L 87, p. 29).

22 El 2 de junio de 2021, el Reino de Suecia comunicó a la Comisión una nueva MNA, en las que ya no figuraba la demandante.

Pretensiones de las partes

23 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la Decisión impugnada en la medida en que le afecta.

– Condene en costas a la Comisión.

24 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

25 El Parlamento Europeo solicita, en esencia, al Tribunal General que desestime el recurso.

26 El Consejo de la Unión Europea solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

27 En apoyo de su recurso, la demandante invoca seis motivos. El primero se basa en un error manifiesto de apreciación. El segundo, en la violación del principio de igualdad de trato. El tercero, en la existencia de vicios sustanciales de forma. El cuarto motivo se basa en la violación del principio de protección de la confianza legítima. El quinto, en la infracción de la Directiva 2003/87, en particular de su artículo 10 *bis* y del punto 1 de su anexo I. Por último, el sexto motivo se basa en la ilegalidad de dicho punto.

28 Además, sin vincularlos formalmente a los seis motivos del recurso, las partes principales intercambiaron alegaciones relativas al marco jurídico aplicable al procedimiento de adopción de la Decisión impugnada y a las obligaciones que incumbían a la Comisión. Estas alegaciones influyen en la apreciación, en particular, de los motivos segundo y tercero.

29 Por consiguiente, procede, en primer lugar, recordar el marco jurídico en el que se inscribe el RCDE y los objetivos de la Directiva 2003/87, a continuación, examinar las alegaciones de las partes relativas a la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada y, por último, las alegaciones que cuestionan la conformidad a Derecho de esta última.

Observaciones preliminares relativas al RCDE y a los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87

30 El RCDE, regulado por la Directiva 2003/87, afecta a las instalaciones que cumplen los criterios establecidos en su anexo I y que emiten uno o varios de los gases de efecto invernadero que figuran en su anexo II (artículo 2 de dicha Directiva). Con arreglo al artículo 1 de la citada Directiva, el RCDE tiene por objeto incentivar a las empresas para que reduzcan sus emisiones de los gases de efecto invernadero de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. El RCDE, como se desprende del considerando 8 de la misma Directiva, implica, por lo tanto, la inclusión de actividades que presenten cierto potencial de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (véase la sentencia de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, apartados 55 y 56 y jurisprudencia citada).

31 Es necesario recordar a este respecto que el objeto de la Directiva 2003/87 es el establecimiento de un RCDE que persigue la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y cuyo objetivo último es la protección del medio ambiente (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de marzo de 2017, ArcelorMittal Rodange y Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, apartado 24 y jurisprudencia citada, y de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, apartado 62 y jurisprudencia citada). De esta manera, con esta Directiva se pretende reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero de la Unión Europea respecto a los niveles del año 1990, y hacerlo de una forma eficaz en relación con el coste (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, apartado 64 y jurisprudencia citada).

32 Así, el RCDE tiene por objeto cumplir con las obligaciones internacionales adquiridas por la Unión y sus Estados miembros en materia de medio ambiente, persiguiendo al mismo tiempo múltiples objetivos, como causar el «menor perjuicio posible [al] desarrollo económico y la situación del empleo» (considerando 5 de la Directiva 2003/87), «mantener la integridad del mercado interior» (considerando 7 de dicha Directiva), «evitar distorsiones de la competencia»

(considerando 7 de la citada Directiva) (véase la sentencia de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, apartado 101 y jurisprudencia citada) y evitar las «fugas de carbono», es decir, la deslocalización, fuera del mercado interior, de los productores emisores de gases de efecto invernadero, en las condiciones previstas, en particular, en el artículo 10 *ter* de dicha Directiva.

33 A tal fin, las empresas incluidas en el RCDE están obligadas, por una parte, a obtener un permiso de emisión de gases de efecto invernadero, que les expiden los Estados miembros siempre que se demuestre su capacidad de garantizar el seguimiento y la notificación de sus emisiones y, por otra parte, a entregar cada año derechos de emisión, transferibles dentro y fuera de la Unión. La equivalencia entre los derechos de emisión entregados por cada instalación y sus emisiones efectivas de gases de efecto invernadero evaluadas en toneladas equivalentes de dióxido de carbono será verificada y contabilizada por los Estados miembros [artículos 3, letra a), y artículos 4 a 6, 12, 15, 19 y 25 de la Directiva 2003/87].

34 Así, el RCDE establece un conjunto de incentivos económicos para la reducción de los gases de efecto invernadero por las propias instalaciones. En efecto, si bien el objetivo final del RCDE es la protección del medio ambiente, dicho régimen no reduce por sí mismo las emisiones de gases de efecto invernadero. En cambio, fomenta y favorece la búsqueda del menor coste posible para lograr una reducción de dichas emisiones a un nivel compatible con las obligaciones internacionales adquiridas por la Unión y sus Estados miembros, que se debe a la severidad de la cuota total de derechos de emisión asignados (sentencias de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 31, y de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 26).

35 El RCDE se basa, pues, en una lógica económica, que consiste en estimular a cualquiera de sus participantes a emitir una cantidad de gases de efecto invernadero inferior a los derechos de emisión que inicialmente le fueron asignados, con el fin de transmitir el excedente a otro participante que haya producido una cantidad de emisiones superior a los derechos de emisión asignados o adquiridos. Por ello, los derechos de emisión tienen un valor comercial (véanse las sentencias de 8 de marzo de 2017, ArcelorMittal Rodange y Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, apartado 22 y jurisprudencia citada, y de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, apartado 63; véanse también las conclusiones del Abogado General Campos Sánchez-Bordona presentadas en el asunto ArcelorMittal Rodange y Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, puntos 48 a 55).

36 Además, el RCDE prevé, mediante una excepción transitoria a la norma según la cual los derechos de emisión son objeto de subasta, la asignación gratuita de determinados derechos de emisión (artículos 9, 9 *bis*, 10, 10 *bis* y 10 *quater* de la Directiva 2003/87), cuyo número ha ido disminuyendo linealmente desde 2013. La cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente se determina ahora sobre la base de un parámetro de referencia calculado para cada producto, en principio y en la medida de lo posible, que corresponde al rendimiento promedio del 10 % de los productores más eficientes desde el punto de vista ecológico, en las condiciones establecidas en el artículo 10 *bis* de dicha Directiva. Con arreglo al apartado 2, letras a) y b), de este último artículo, para el período 2021-2025, los valores de los parámetros de referencia están sujetos a una tasa de reducción anual máxima del 1,6 %.

37 Para poder beneficiarse de la asignación gratuita de derechos de emisión, una instalación debe estar incluida en la medida de aplicación cuya adopción por el Estado miembro en cuyo territorio se encuentra está prevista en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87. De conformidad

con el apartado 3 de dicho artículo, los Estados miembros no pueden asignar gratuitamente derechos de emisión a las instalaciones cuya inscripción ha rechazado la Comisión. Además, el rendimiento promedio de cada parámetro de referencia de producto, del que depende la asignación gratuita de derechos de emisión, se calcula teniendo en cuenta las emisiones de las instalaciones incluidas.

38 Los derechos de emisión que no se asignan gratuitamente son subastados en las condiciones previstas en el artículo 10 de la Directiva 2003/87. Así, la asignación de derechos de emisión tiende gradualmente a basarse en exclusiva en el principio de subasta, que, según el legislador de la Unión, se considera generalmente el sistema más eficaz desde el punto de vista económico (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, apartado 66).

39 Entre las categorías de actividades enumeradas en el anexo I de la Directiva 2003/87 figura la fabricación de papel o cartón, con una capacidad de producción superior a 20 toneladas diarias. A tenor de ese mismo anexo, las instalaciones afectadas están sujetas al RCDE en lo que respecta a sus emisiones de dióxido de carbono.

40 Sin embargo, los puntos 1 y 3 del anexo I de la Directiva 2003/87 establecen:

«1. […] No están incluidas en el ámbito de la presente Directiva las instalaciones […] que utilicen exclusivamente biomasa.

3. Las unidades […] que utilicen exclusivamente biomasa no se tendrán en cuenta a efectos [del] cálculo [de la potencia térmica total de una instalación]. Las "unidades que utilizan exclusivamente biomasa" incluyen las que utilizan combustibles fósiles únicamente durante el arranque o la parada de la unidad.»

41 El anexo IV, parte A, de la Directiva 2003/87 incluye un punto titulado «Cálculo», cuyo párrafo cuarto, última frase, dispone que «el factor de emisión de la biomasa será cero».

42 La Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO 2018, L 328, p. 82), incluye la biomasa entre las fuentes de energía renovables. El artículo 2, punto 24, de dicha Directiva define la biomasa como «la fracción biodegradable de los productos, residuos y desechos de origen biológico procedentes de actividades agrarias, incluidas las sustancias de origen vegetal y de origen animal, de la silvicultura y de las industrias conexas, incluidas la pesca y la acuicultura, así como la fracción biodegradable de los residuos, incluidos los residuos industriales y municipales de origen biológico».

43 Las partes discrepan en cuanto al alcance y a la legalidad de la excepción relativa a las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la biomasa que, como se ha recordado en los apartados 2 a 22 anteriores, llevó a la Comisión a rechazar en la Decisión impugnada la inclusión en el RCDE de la instalación en cuestión, lo que tiene, en particular, por efecto privarla de cualquier asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el cuarto período de comercio (2021-2025).

Sobre la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada

44 Además de las alegaciones específicamente relacionadas con la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada, las partes discrepan sobre dos cuestiones, que deben examinarse con carácter preliminar.

45 Por una parte, la demandante reprocha a la Comisión haberse negado a tener en cuenta los elementos que le fueron presentados los días 26 de enero y 4 de febrero de 2021 (véanse los apartados 12 y 17 anteriores), debido a que, en esta fase de la adopción de las MNA previstas en el artículo 11 de la Directiva 2003/87 y del reglamento delegado sobre el valor de los parámetros de referencia a que se refiere el artículo 10 *bis* de dicha Directiva, esta institución ya no podía tener en cuenta los cambios que afectaban a la lista de instalaciones incluidas en el RCDE y que podían optar a una asignación gratuita de derechos de emisión. Estas alegaciones, presentadas de forma independiente, se solapan en gran medida con las formuladas por la demandante en apoyo de la primera parte del tercer motivo y serán examinadas en ese contexto.

46 Por otra parte, las partes discrepan sobre el alcance de las normas de redondeo resultantes del artículo 72, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87 y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 601/2012 de la Comisión (DO 2018, L 334, p. 1). Procede examinar antes de nada si la demandante, como alega, podía basarse en que los datos redondeados que presentó a la Agencia de Protección del Medio Ambiente y que esta transmitió a la Comisión correspondían, no obstante, a emisiones reales de dióxido de carbono de origen fósil que no eran nulas, sino que oscilaban entre 0 y 0,5 toneladas.

Sobre la consideración de los datos redondeados notificados durante el procedimiento de adopción de la Decisión impugnada

47 En 2018, como menciona el correo electrónico que la Agencia de Protección del Medio Ambiente envió a la Comisión el 4 de febrero de 2021 (véase el apartado 17 anterior), la demandante sostiene haber emitido 0,37 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil. La demandante presenta asimismo declaraciones certificadas relativas a los años 2019 y 2020, según las cuales emitió en esos dos años cantidades de 0,29 y 0,46 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil, respectivamente.

48 La demandante alega que, por el mero hecho de haber respetado las normas de redondeo establecidas por la Comisión al notificar cero emisiones para 2018, se encuentra en una situación más desfavorable que la de las empresas que, infringiendo dichas normas, habían notificado sus emisiones reales cuando estas eran inferiores a 0,5 toneladas. En efecto, estas últimas instalaciones no quedaron excluidas del RCDE.

49 Por último, la demandante sostiene que la postura de la Comisión según la cual todas las instalaciones que habían emitido menos de 0,5 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil, con independencia de que hubieran efectuado o no un redondeo en las cantidades notificadas, debían quedar excluidas del RCDE constituye una racionalización *a posteriori* de la que no estaba informada manifiestamente la Agencia de Protección del Medio Ambiente antes de la adopción de la Decisión impugnada.

50 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

51 Con arreglo al artículo 72, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de Ejecución 2018/2066, «las emisiones anuales totales de cada uno de los gases de efecto invernadero [dióxido de carbono, óxido nitroso y perfluorocarburo] se notificarán en toneladas de [dióxido de carbono o de equivalentes de dióxido de carbono] redondeadas».

52 Ha quedado acreditado y se desprende, en particular, de los documentos presentados por la Comisión en respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento practicada por el Tribunal General, así como de los documentos presentados voluntariamente por la demandante, que, durante todo el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión impugnada, los datos de emisiones relativos a la demandante correspondientes al período de referencia 2014-2018 que fueron comunicados por la Agencia de Protección del Medio Ambiente eran nulos.

53 La demandante no discute que no emitió dióxido de carbono de origen fósil durante los años 2014 a 2017. En cambio, alega que el dato de 0 toneladas relativo al año 2018 era el resultado de un redondeo a la unidad inferior de sus emisiones efectivas, que fueron de 0,37 toneladas. Sostiene que el hecho de haber respetado las normas de redondeo le causó un perjuicio relativo, en comparación con las instalaciones que no notificaron datos nulos pese a que sus emisiones reales eran inferiores a 0,5 toneladas y que no fueron excluidas del RCDE, lo que les permitió seguir beneficiándose de una asignación gratuita de derechos de emisión.

54 Sin discutir la realidad de las alegaciones de la demandante, la Comisión sostiene que las normas de redondeo son de carácter imperativo y que la demandante no puede lícitamente quejarse de las consecuencias de su aplicación.

55 Sin embargo, no cabe duda de que, si bien la demandante ha respetado las normas de redondeo previstas en la disposición antes citada, no puede decirse lo mismo de todas las instalaciones que figuran en la MNA. La Comisión reconoce, por lo demás, haber errado al no excluir dos instalaciones que habían notificado emisiones inferiores a 0,5 toneladas que, no obstante, no habían sido redondeadas.

56 Es claro que la Comisión, desafortunadamente, no mantuvo una posición constante sobre esta cuestión durante el procedimiento de adopción de la Decisión impugnada, como ponen de relieve, en particular, las preguntas que formuló a la Agencia de Protección del Medio Ambiente y la identificación de las instalaciones que pretendía excluir del RCDE. Sin embargo, el artículo 72, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de Ejecución 2018/2066 exige la aplicación de la norma de redondeo. Esta obligación recoge la que anteriormente se establecía en el artículo 72, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (UE) n.º 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87 (DO 2012, L 181, p. 30), a la que sustituye. Por consiguiente, era aplicable tanto a los informes anuales de emisiones elaborados por las instalaciones comprendidas en el RCDE correspondientes a cada uno de los años del período 2014-2018 como al informe de emisiones correspondiente al período de referencia que los Estados miembros debían presentar en apoyo de sus proyectos de MNA.

57 No cabe estimar la alegación de la demandante de que esta norma no puede aplicarse para determinar si, en el sentido del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87, debe considerarse que una instalación utiliza exclusivamente biomasa.

58 En efecto, como se desprende de los artículos 1 y 2 del Reglamento de Ejecución 2018/2066, esta norma imperativa se aplica a todos los informes de emisión vinculados a las actividades enumeradas en el anexo I de la Directiva 2003/87. Se trata, pues, de un método objetivo, aplicable a todas las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva para cada uno de los años del período de referencia, como se ha recordado en el apartado 56 anterior, que permite determinar si una instalación que utiliza biomasa está o no comprendida en la exclusión relativa a la utilización exclusiva de esta en el sentido del punto 1 de dicho anexo.

59 En cambio, la interpretación propuesta por la demandante según la cual debe considerarse que una instalación que utiliza biomasa y notifica 0 toneladas de emisiones de dióxido de carbono fósil no utiliza exclusivamente biomasa, ya que sus emisiones reales no son nulas, contravendría el imperativo de coherencia del RCDE, que depende, en particular, de la armonización de las normas de notificación y de seguimiento que el Reglamento de Ejecución 2018/2066 pretende garantizar. Además, procede observar que, al asimilar a las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa las que emiten dióxido de carbono de origen fósil únicamente para arrancar y parar el proceso de producción, el punto 3 del anexo I de la Directiva 2003/87 establece expresamente la no inclusión en el RCDE de las instalaciones cuyas emisiones de dióxido de carbono de origen fósil sean marginales, pero no necesariamente nulas.

60 Consecuentemente, la demandante estaba obligada a notificar emisiones de dióxido de carbono de origen fósil nulas para cada uno de los años del período de referencia y, en particular, a redondear a cero su informe sobre las emisiones relativo al año 2018, lo cual verificó cumplidamente. Por lo tanto, no le es lícito quejarse, sin perjuicio de las consecuencias de una eventual violación del principio de igualdad de trato, de que la Comisión haya tenido en cuenta las cantidades notificadas relativas a la instalación en cuestión que le transmitió la Agencia de Protección del Medio Ambiente, de las que se desprendía que no había emisiones de dióxido de carbono de origen fósil y, por lo tanto, que se había utilizado exclusivamente biomasa.

Sobre el tercer motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma

61 El tercer motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma, se divide en tres partes: la demandante invoca, en la primera parte, el incumplimiento del deber de diligencia; en la segunda parte, la vulneración del derecho a ser oído y, en la tercera parte, el incumplimiento de la obligación de motivación.

– *Primera parte del tercer motivo, basada en el incumplimiento del deber de diligencia*

62 La demandante alega que si la Comisión hubiera apreciado correctamente la información presentada por la Agencia de Protección del Medio Ambiente, habría llegado a una conclusión diferente en cuanto a la inclusión de la instalación en cuestión en el RCDE. Por consiguiente, la Comisión incumplió su deber de diligencia.

63 Según la demandante, para la aplicación de la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa prevista en el punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87, resulta pertinente la cuestión de si la instalación en cuestión genera o no emisiones de dióxido de carbono de origen fósil. Sin embargo, la Comisión incumplió su deber de comprobar debidamente si dicha instalación utilizaba exclusivamente biomasa. Además, la Comisión dirigió una pregunta a la Agencia de Protección del Medio Ambiente con arreglo a la cual le parecía que dicha instalación utilizaba «casi exclusivamente» biomasa, lo que significa que estaba al corriente

de que esa instalación utilizaba carburantes de origen fósil. Así pues, optó deliberadamente por no tener en cuenta, sin razón alguna, los datos certificados facilitados por la Agencia de Protección del Medio Ambiente, cuya imparcialidad no podía cuestionarse.

64 Por otra parte, la Comisión comunicó tardíamente a la Agencia de Protección del Medio Ambiente que consideraba que las instalaciones que habían notificado cantidades de emisiones de dióxido de carbono de origen fósil iguales a cero, como es el caso de la instalación en cuestión, debían quedar excluidas del RCDE. La imposición a la Agencia de Protección del Medio Ambiente de un supuesto plazo a partir del cual ya no podrían tenerse en cuenta los nuevos datos, aun siendo pertinentes, es engañosa.

65 En la réplica, la demandante reprocha también a la Comisión no haber impuesto claramente un plazo a la Agencia de Protección del Medio Ambiente. Por consiguiente, la Comisión no puede invocar fundadamente la extemporaneidad de algunas de las informaciones que le fueron presentadas. Sin embargo, según la demandante, la Comisión no habría podido excluir la instalación en cuestión del RCDE si hubiera tenido en cuenta que redondeó sus emisiones con arreglo a las normas vigentes, pese a que, en realidad, tales emisiones no eran nulas.

66 Según la demandante, la Comisión no puede invocar el incumplimiento de un plazo que no había fijado. Contrariamente a lo que alega la Comisión, los datos comunicados por la Agencia de Protección del Medio Ambiente en el correo electrónico de 26 de enero de 2021 no se comunicaron demasiado tarde para que dicha institución los tuviera en cuenta. En efecto, la propia Comisión introdujo modificaciones en los actos que estaban en ese momento en proceso de adopción, relativas, en particular, al valor de las emisiones del 10 % de las instalaciones más eficientes incluidas en otros parámetros de referencia de producto. Además, del anexo A 10 de la demanda se desprende que se autorizó a dos instalaciones a proporcionar datos actualizados con posterioridad a la adopción de la Decisión impugnada y, por lo tanto, *a fortiori*, después del 26 de enero de 2021.

67 Aduce, por otra parte, que la Decisión impugnada se adoptó más de un mes después de que la Agencia de Protección del Medio Ambiente comunicara la existencia de una desigualdad de trato entre las instalaciones que habían efectuado redondeos en sus informes y las que no lo habían hecho, y que el reglamento relativo a los parámetros de referencia de producto se adoptó casi un mes y medio después. Pues bien, para la demandante, la consideración de la instalación en cuestión para el cálculo del parámetro de referencia de producto solo fue una adaptación menor. Aunque la Comisión alega que el proceso de adopción de la Decisión impugnada duró quince meses, es preciso señalar que la Agencia de Protección del Medio Ambiente no pudo plantear el problema relacionado con la consideración de las instalaciones que habían redondeado las cantidades notificadas a cero hasta que transcurrieron doce meses y que la extemporaneidad de esa información, alegada por la Comisión, es en realidad imputable en gran medida a esta.

68 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

69 Según la jurisprudencia, por tratarse de un procedimiento administrativo que se refiere a evaluaciones técnicas complejas, las instituciones y los órganos de la Unión deben disponer de una facultad de apreciación para estar en condiciones de llevar a cabo sus funciones. Pero, en el caso de que estos dispongan de tal facultad de apreciación, el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico de la Unión en los procedimientos administrativos reviste una importancia no menos fundamental. Entre estas garantías figura, en particular, la obligación de

examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, apartados 13 y 14).

70 Como se desprende de los considerandos 2 a 8 de la Decisión impugnada, la Comisión llevó a cabo controles sobre la exhaustividad y la coherencia de la información que le facilitaron los servicios competentes de los Estados miembros.

71 Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la demandante no le reprocha en modo alguno no haber efectuado controles sobre el terreno ni no haber comprobado la exactitud de las cantidades notificadas por las instalaciones a las autoridades de los Estados miembros competentes. En cambio, la demandante alega que dicha institución no podía descartar por extemporánea la información que le había remitido la Agencia de Protección del Medio Ambiente en la que se indicaba, por una parte, que había redondeado sus informes sobre las emisiones y, por otra parte, que sus emisiones de dióxido de carbono de origen fósil reales no eran nulas en 2018.

72 Con arreglo al artículo 11, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2003/87, las MNA relativas al cuarto período de comercio (2021-2025) debían presentarse a la Comisión a más tardar el 30 de septiembre de 2019. Consta que la Agencia de Protección del Medio Ambiente respetó ese plazo en el presente asunto.

73 En cambio, de los autos se desprende que no se impuso a la Agencia de Protección del Medio Ambiente ningún otro plazo distinto del mencionado en el apartado 72 anterior. A este respecto, no resulta convincente la afirmación de la Comisión de que se fijó un plazo para el 7 de diciembre de 2021. En efecto, este plazo, mencionado en un correo electrónico, fue impugnado inmediatamente por la Agencia de Protección del Medio Ambiente, a lo que no se opusieron los servicios de la Comisión.

74 Por otra parte, consta que las modificaciones introducidas en las MNA relativas a los valores notificados por las instalaciones pueden influir, *prima facie*, en la definición del parámetro de referencia de producto, en la medida en que están comprendidas en el RCDE. Esto es especialmente cierto en el caso de las instalaciones que utilizan biomasa, ya que tales emisiones no se contabilizan para el cálculo del número de derechos de emisión que deben entregarse. Sin embargo, las partes discrepan en cuanto a las consecuencias que la Comisión debería haber extraído en el presente asunto de la información que le comunicó la Agencia de Protección del Medio Ambiente en el período comprendido entre el 26 de enero y el 4 de febrero de 2021. La demandante alega que la Comisión estaba obligada a apreciar todos los datos pertinentes, con independencia de la fecha de su transmisión, mientras que la Comisión considera que, a partir del momento en que se inició el procedimiento de adopción del reglamento por el que se establecen los parámetros de referencia de producto, era demasiado tarde para presentarle modificaciones que pudieran poner en entredicho los proyectos de parámetros de referencia. La Comisión sostiene que si tales cambios hubieran debido tenerse en cuenta en ese momento, la adopción de los actos indispensables para la asignación gratuita de los derechos de emisión habría sufrido un retraso considerable.

75 Pues bien, no ha resultado controvertido que, en la fecha en que la Agencia de Protección del Medio Ambiente advirtió a la Comisión de los problemas relativos a las diferencias en el redondeo de los valores notificados y, *a fortiori*, cuando la Agencia de Protección del Medio Ambiente informó a la Comisión de que el valor de las emisiones de la instalación en cuestión no era nulo en 2018, sino que era de 0,3727 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil (véase el

apartado 17 anterior), es decir, el 4 de febrero de 2021, el proyecto de reglamento por el que se establecen los parámetros de referencia de producto ya se había presentado al Comité del Cambio Climático. Mediante correo electrónico de 1 de febrero de 2021 (véase el apartado 16 anterior), la Comisión había informado a la Agencia de Protección del Medio Ambiente de que en ese momento solo podían tenerse en cuenta las modificaciones que no afectaban a los parámetros de referencia de producto.

76 Es cierto que la Comisión sostiene fundadamente que el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 establece que las asignaciones gratuitas de derechos de emisión requieren la definición previa de los parámetros de referencia por sector de actividad y que, a tenor del artículo 11, apartado 2, de dicha Directiva, las asignaciones gratuitas de derechos de emisión deben tener lugar antes del 28 de febrero del año en curso. En efecto, el artículo 10 *bis*, apartado 2, de dicha Directiva, al establecer que el punto de partida de los parámetros de referencia *ex ante* sea el rendimiento promedio del 10 % de las instalaciones más eficientes del sector, presupone la elaboración de la lista de instalaciones incluidas en el RCDE. Por consiguiente, la Comisión es, en principio, libre de adoptar las diligencias de ordenación del procedimiento administrativo necesarias para garantizar el cumplimiento de los plazos previstos en el artículo 11, apartado 2, de la citada Directiva, en particular, fijando plazos para que las autoridades nacionales presenten todos los datos necesarios para elaborar la lista de las instalaciones incluidas y su rendimiento energético. No obstante, como se ha señalado en el apartado 73 anterior, de los autos no se desprende que, en el presente asunto, la Comisión haya impuesto claramente un plazo imperativo a la Agencia de Protección del Medio Ambiente.

77 En estas circunstancias, la Comisión tenía la obligación de considerar la información que se le había transmitido.

78 Pues bien, como se desprende del correo electrónico de la Comisión de 1 de febrero de 2021, enviado a la Agencia de Protección del Medio Ambiente (véase el apartado 16 anterior), la Comisión se negó por principio en el presente asunto a considerar cualquier información nueva que pudiera afectar a la lista de instalaciones incluidas y al cálculo de los valores de los parámetros de referencia. Esta negativa fue confirmada por el correo electrónico de la Comisión de 16 de febrero de 2021 (véase el apartado 18 anterior), en el que la Comisión indicó a la Agencia de Protección del Medio Ambiente que no podía tener en cuenta la información que esta última le había comunicado el 4 de febrero de 2021, relativa, por una parte, a la inclusión de dos instalaciones que habían notificado valores no nulos, pero inferiores a 0,5 toneladas de emisiones de dióxido de carbono de origen fósil y, por otra parte, a la exclusión de la instalación de la demandante, a pesar de que esta había redondeado a 0 toneladas sus informes sobre las emisiones para el año 2018, cuando sus emisiones reales no redondeadas eran superiores a 0 toneladas e inferiores a 0,5 toneladas. Al actuar así, la Comisión incumplió la obligación que le incumbe en virtud de la jurisprudencia citada en el apartado 77 anterior, de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata.

79 Además, como alega la demandante, debe señalarse que el criterio de exclusión mencionado en el escrito de observaciones de la Comisión de 19 de mayo de 2020, dirigido a la Agencia de Protección del Medio Ambiente (véase el apartado 7 anterior), se refería a la utilización, incluso durante un único año del período de referencia, de cerca del 100 % de la biomasa. Dado que este criterio es más estricto que el que la Comisión finalmente adoptó, esta información errónea tuvo por efecto privar a la Agencia de Protección del Medio Ambiente de la posibilidad de conocer con precisión, durante el procedimiento de adopción de la Decisión impugnada, la interpretación que hizo la Comisión del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87.

80 No obstante, de los apartados 51 a 60 anteriores se desprende que la consideración de los datos facilitados el 4 de febrero de 2021 por la Agencia de Protección del Medio Ambiente no habría podido tener la más mínima incidencia en la exclusión de la instalación de la demandante, dado que, como se desprende de los apartados 51 a 60 anteriores, debía considerarse que las instalaciones que emitieron menos de 0,5 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil utilizaban exclusivamente biomasa en el sentido del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87. Además, de las declaraciones realizadas por las partes en la vista resulta que se había logrado la reducción máxima del valor del parámetro de referencia a que se refiere el artículo 10 *bis*, apartado 2, letra b), de dicha Directiva (véase el apartado 36 anterior), por lo que es probable que la inclusión de una instalación más eficiente que la media, o la exclusión de dos instalaciones incluidas erróneamente, sea en el presente asunto, habida cuenta del gran número de instalaciones cubiertas por ese parámetro de referencia, nula o, cuando menos, muy marginal.

81 En estas circunstancias, debe considerarse que el incumplimiento por la Comisión de su obligación de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trata constatado en el apartado 78 anterior no afecta a la legalidad de la exclusión de la instalación en cuestión del RCDE. Asimismo, es preciso observar que, en el marco del presente litigio, no se ha planteado al Tribunal General la cuestión de la inclusión en la MNA notificada por el Reino de Suecia de las otras dos instalaciones mencionadas en el correo electrónico de 4 de febrero de 2021, que notificaron, sin redondearlas, emisiones de dióxido de carbono de origen fósil inferiores a 0,5 toneladas.

82 De ello se desprende que, a pesar del error en que incurrió la Comisión al negarse por principio a tener en cuenta la información que le transmitió la Agencia de Protección del Medio Ambiente el 4 de febrero de 2021, procede desestimar la primera parte del tercer motivo.

– *Segunda parte del tercer motivo, basada en la vulneración del derecho a ser oído*

83 La demandante alega que, al no darle la posibilidad de presentar observaciones antes de adoptar la Decisión impugnada, la Comisión vulneró su derecho a ser oída. Considera que esta vulneración es contraria al artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que, de no haberse producido tal vulneración, habría podido demostrar que la instalación en cuestión no utilizaba exclusivamente biomasa, sino que sus emisiones de dióxido de carbono eran en parte de origen fósil. Afirma que, de este modo, habría podido defenderse mejor si se hubiera respetado su derecho a ser oída. Sostiene que podría haber indicado a la Comisión que había redondeado a cero sus emisiones de dióxido de carbono de origen fósil, pese a que no eran nulas, y que tenía la intención de seguir emitiendo dióxido de carbono de origen fósil durante el período 2021-2025.

84 La demandante alega asimismo que la Decisión impugnada le afecta de manera muy negativa. En su opinión, por una parte, se le priva de un beneficio anual de más de 3 millones de euros al año estimado sobre la base de la asignación gratuita de derechos de emisión de que disfrutó en 2020. Por otra parte, la exclusión de la instalación en cuestión del RCDE la priva del permiso de emisión de dióxido de carbono de origen fósil y la expone a sanciones penales.

85 Por último, la demandante indica que, dado que el punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 está redactado en presente de indicativo, el hecho de que haya podido utilizar únicamente biomasa durante el período de referencia 2014-2018 no debería ser determinante para saber si tenía la intención de emitir dióxido de carbono de origen fósil en los años siguientes. Considera que, si hubiera podido aducir ese argumento, habría podido demostrar el derecho de la instalación en cuestión a permanecer en el RCDE.

86 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

87 Con arreglo al artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales, toda persona tiene derecho a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.

88 De la jurisprudencia se desprende que el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión que debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate. El derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véanse las sentencias de 9 de junio de 2005, España/Comisión, C-287/02, EU:C:2005:368, apartado 37 y jurisprudencia citada, y de 22 de noviembre de 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartado 87 y jurisprudencia citada).

89 En el presente asunto no se ha vulnerado el derecho a ser oído. En efecto, como afirma la Comisión, el procedimiento previsto en el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 solo se incoa contra el Estado miembro de que se trate. Este procedimiento tiene por objeto que la Comisión se asegure de que las MNA relativas a la asignación gratuita de derechos de emisión presentadas por el Estado miembro de que se trate sean conformes con las normas contempladas en el artículo 10 *bis*, apartado 1, de dicha Directiva.

90 Por lo que respecta a este procedimiento, con arreglo al artículo 14 del Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, por el que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 (DO 2019, L 59, p. 8), los titulares de las instalaciones afectadas no tienen ningún derecho procedimental específico. Según las normas establecidas en dicho Reglamento Delegado, los titulares de instalaciones afectadas deben ser oídos en el marco del procedimiento nacional relativo a la presentación a la Comisión de la lista de instalaciones reguladas por la Directiva 2003/87, así como de los derechos de emisión gratuitos asignados a cada instalación. A este respecto, el artículo 3 de dicho Reglamento Delegado establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas administrativas adecuadas para garantizar la aplicación de las normas previstas por el citado Reglamento Delegado. Además, la demandante no alegó que, ante la Agencia de Protección del Medio Ambiente, no pudiera dar a conocer su punto de vista de forma útil y eficaz (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de septiembre de 2014, Arctic Paper Mochenwangen/Comisión, T-634/13, no publicada, EU:T:2014:828, apartado 105 y jurisprudencia citada).

91 De ello se deduce que procede desestimar la segunda parte del tercer motivo.

– *Tercera parte del tercer motivo, basada en el incumplimiento de la obligación de motivación*

92 La demandante sostiene que, para cumplir la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, la Decisión impugnada debería, por una parte, haber indicado los motivos que justifican la interpretación realizada por la Comisión de los criterios de aplicación de la exención relativa a la biomasa y, por otra parte, haber expuesto explícitamente las razones por las que, en primer lugar, no era pertinente el hecho de que emitiera dióxido de carbono de origen fósil; en segundo lugar, que se diera un trato distinto a instalaciones con niveles de emisión comparables; en tercer lugar, que la Comisión no tuviera en cuenta la información sobre la

existencia de sus emisiones de dióxido de carbono de origen fósil que le facilitó la Agencia de Protección del Medio Ambiente; en cuarto lugar, que no fuera oída a pesar de la información de que disponía la Comisión y, en quinto lugar que, para determinar si le era aplicable la excepción relativa a la biomasa, la Comisión solo tuvo en cuenta las emisiones anteriores de dióxido de carbono de origen fósil de la instalación en cuestión y no sus emisiones actuales o futuras.

93 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

94 La motivación que exige el artículo 296 TFUE debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto impugnado, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada a fin de defender sus derechos y el juez de la Unión ejercer su control (véase la sentencia de 23 de septiembre de 2009, Polonia/Comisión, T-183/07, EU:T:2009:350, apartado 136 y jurisprudencia citada).

95 La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por el acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse no solo teniendo en cuenta su tenor literal, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 23 de septiembre de 2009, Polonia/Comisión, T-183/07, EU:T:2009:350, apartado 137 y jurisprudencia citada).

96 Asimismo procede recordar que el cumplimiento de la obligación de motivación en virtud del artículo 296 TFUE, en lo que respecta a una decisión relativa a las MNA 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, reviste una importancia aún más fundamental dado que, en el presente asunto, el ejercicio de la facultad de control de la Comisión implica evaluaciones económicas y ecológicas complejas y que el control de la legalidad y el fundamento de estas evaluaciones que efectúa el juez de la Unión está restringido (véase, por analogía, la sentencia de 23 de septiembre de 2009, Polonia/Comisión, T-183/07, EU:T:2009:350, apartado 138 y jurisprudencia citada).

97 En el presente asunto, la motivación que figura en el considerando 11 de la Decisión impugnada (véase el apartado 20 anterior) expone inequívocamente el razonamiento seguido en la Decisión impugnada. De dicho considerando se desprende, en efecto, que la Comisión consideró que la instalación en cuestión, puesto que había utilizado exclusivamente biomasa, debía quedar excluida del RCDE con arreglo al punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87.

98 Dado que esta información era suficiente para permitir a la demandante interponer eficazmente su recurso y al Tribunal General apreciar la legalidad de la Decisión impugnada, la Comisión no estaba por tanto obligada, contrariamente a lo que alega la demandante, a proporcionar una motivación específica sobre las cuestiones mencionadas en el apartado 92 anterior.

99 Por consiguiente, procede desestimar la tercera parte del tercer motivo y, en consecuencia, el tercer motivo en su totalidad.

Sobre la conformidad a Derecho de la Decisión impugnada

100 Procede examinar antes de nada el quinto motivo invocado por la demandante, relativo a la legalidad de la interpretación de los criterios de exclusión adoptados por la Comisión en la Decisión impugnada. En apoyo de este motivo, en efecto, la demandante sostiene que la Comisión, al considerar que todas las instalaciones que habían notificado cero emisiones de dióxido de carbono fósil, incluidas las que habían redondeado sus emisiones reales a cero, debían quedar excluidas del RCDE, infringe las disposiciones esenciales de la Directiva 2003/87.

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción de la Directiva 2003/87

101 El presente motivo se divide en dos partes. En el marco de la primera, la demandante sostiene que la Comisión tuvo en cuenta erróneamente el período de referencia definido en el artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado 2019/331 para determinar si la instalación en cuestión podía estar comprendida en el RCDE. En la segunda, alega que la interpretación que hace la Comisión de la Directiva 2003/87, y en particular del punto 1 de su anexo I, adolece de varios errores de Derecho.

– *Primera parte del quinto motivo, basada en la consideración errónea de valores antiguos.*

102 La demandante alega que del artículo 11 de la Directiva 2003/87 se desprende que el período de referencia definido en el artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado 2019/331, a saber, el comprendido entre 2014 y 2018, solo es pertinente para determinar la cantidad de derechos de emisión que pueden asignarse gratuitamente. En cambio, no puede establecerse ningún vínculo entre este período de referencia y la excepción relativa a la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa prevista en el punto 1 del anexo I de dicha Directiva. En consecuencia, la demandante considera que la Comisión incurrió en error de Derecho al deducir la exclusión de la instalación en cuestión del RCDE del hecho de que no había notificado ninguna emisión de dióxido de carbono de origen fósil durante el período de referencia.

103 Según la demandante, la cuestión de si una instalación está comprendida en el RCDE debería, por el contrario, no depender de sus emisiones históricas, anteriores en más de dos años, sino de las efectivamente emitidas en el momento de la adopción de las MNA y de la intención de la empresa de emitirlas en el futuro. De lo contrario, una empresa que proyectara emitir dióxido de carbono de origen fósil se vería privada de la posibilidad de obtener el permiso necesario.

104 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

105 Con arreglo al artículo 11, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2003/87, la lista de las instalaciones contempladas en dicha Directiva en el período de cinco años que empieza el 1 de enero de 2021 se presentará a más tardar el 30 de septiembre de 2019 y, a continuación, las listas correspondientes a los cinco años siguientes se presentarán cada cinco años. Cada lista incluirá información sobre la actividad de producción, las transferencias de calor y gases, la producción de electricidad y las emisiones en el nivel de subinstalación durante los cinco años naturales anteriores a su presentación. Solo se concederán asignaciones gratuitas a las instalaciones sobre las que se haya facilitado tal información.

106 El artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado 2019/331 define, por su parte, el «período de referencia» como «los cinco años naturales anteriores a la fecha límite para la presentación de datos a la Comisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva [2003/87]».

107 El artículo 11, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros publicarán y presentarán a la Comisión […] la lista de instalaciones reguladas por la […] Directiva [2003/87] en su territorio y los derechos de emisión que se asignen de forma gratuita a cada instalación […]».

108 Antes de nada, debe señalarse que el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 se refiere a la «lista de instalaciones reguladas por [dicha] Directiva». En cambio, la interpretación de la demandante según la cual debe distinguirse entre el período de referencia respecto del que los datos históricos de cada instalación deben tenerse en cuenta para el cálculo de la cantidad de derechos de emisión que puede asignarse gratuitamente, y el período que debe tenerse en cuenta para la aplicación de la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa no encuentra fundamento alguno en las disposiciones de esa Directiva.

109 En efecto, el concepto de «instalaciones reguladas» por la Directiva 2003/87 no puede interpretarse independientemente del artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva, que remite a las actividades indicadas en el anexo I de esta Directiva, cuyo punto 1 prevé la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa. Así pues, del sistema de estas disposiciones, consideradas conjuntamente, se desprende que, para poder optar al reparto gratuito de derechos de emisión, las instalaciones deben figurar en la lista de las MNA, lo que supone que cumplan uno de los criterios de inclusión en el RCDE previsto en dicho anexo.

110 La distinción formulada por la demandante según la cual deberían tenerse en cuenta las intenciones futuras del titular para figurar en la lista de las MNA y, de este modo, beneficiarse de la asignación gratuita de derechos de emisión es, por lo tanto, contraria a las disposiciones claras de la Directiva 2003/87.

111 Por consiguiente, procede desestimar la primera parte del quinto motivo.

– *Segunda parte del quinto motivo, basada en errores de Derecho*

112 En primer lugar, la demandante alega que la modificación del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 mediante la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87 para perfeccionar y ampliar el RCDE (DO 2009, L 140, p. 63), tiene por objeto aliviar las obligaciones de los titulares de instalaciones que utilizan biomasa eximiéndoles de las declaraciones necesarias para obtener los derechos de emisión necesarios para cubrir las emisiones relacionadas con su proceso de producción. En su opinión, esta exención tiene una importancia menor con respecto a las demás modificaciones introducidas por esta última Directiva.

113 En segundo lugar, la demandante sostiene que, en cambio, el elemento central de las modificaciones introducidas en el RCDE por la Directiva 2009/29 consistía en la definición de parámetros de referencia de producto para el cálculo de las asignaciones gratuitas de derechos de emisión. Señala que el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, que fue introducido por la Directiva 2009/29, define los derechos de emisión que deben asignarse en función de las emisiones

realizadas por el 10 % de las instalaciones más eficientes desde el punto de vista ecológico y de las cantidades producidas por cada instalación, independientemente de sus emisiones efectivas. Así, esta nueva disposición pretende incentivar a cada titular para que reduzca la relación entre sus emisiones y su producción y uno de los métodos explícitamente mencionados a tal efecto consiste en fomentar el uso de biomasa renovable en lugar de carburantes de origen fósil. En cualquier caso, según la demandante, las modificaciones introducidas tenían expresamente por objeto no incentivar a los titulares para que aumentasen sus emisiones (artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 y considerando 23 de la Directiva 2009/29).

114 La demandante alega que la consideración de la eficiencia ecológica de la biomasa resulta de la atribución de un factor igual a cero a las emisiones generadas por la biomasa y de que el cálculo de las emisiones liberadas por el 10 % de las instalaciones más eficientes solo tiene en cuenta las emisiones de carburantes de origen fósil. Sin embargo, sería absurdo, a la luz de dicha lógica, no poder tener en cuenta la reducción a cero de las emisiones que se produciría en caso de que los titulares llegaran a sustituir completamente los carburantes de origen fósil por biomasa. En tal situación, los titulares tendrían un incentivo para no utilizar exclusivamente la biomasa para poder seguir beneficiándose de la asignación gratuita de derechos de emisión. Según la demandante, la interpretación de la excepción relativa a la biomasa realizada por la Comisión en la Decisión impugnada, puesto que conduce al resultado paradójico de excluir la instalación en cuestión del parámetro de referencia de producto, uno de los más eficientes desde el punto de vista ecológico, es directamente contraria al tenor y al sistema del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87.

115 En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, la demandante considera que la interpretación dada en la Decisión impugnada al punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 es contraria al artículo 10 *bis* de esta Directiva, el cual, no obstante, debe prevalecer sobre dicho punto.

116 La Comisión rebate la alegación de la demandante.

117 En primer lugar, como alega acertadamente la Comisión, la modificación introducida en el punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 para excluir las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa no tiene carácter accesorio, dado que define el ámbito de aplicación del RCDE. El artículo 2 de dicha Directiva, en efecto, define las instalaciones comprendidas en el RCDE remitiéndose a dicho anexo y, por lo tanto, a la disposición de que se trata. Además, la demandante no aporta ningún elemento que pueda corroborar su alegación de que esta disposición únicamente tiene por objeto aliviar las obligaciones administrativas impuestas por el RCDE a las instalaciones comprendidas en él. Por lo tanto, la delimitación del ámbito de aplicación de dicha Directiva, que excluye las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa, no tiene carácter secundario con respecto al artículo 10 *bis* de la misma Directiva. En efecto, los parámetros de referencia *ex ante* que allí se definen solo están destinados a aplicarse a las instalaciones comprendidas en el RCDE.

118 En segundo lugar, como alega la demandante, la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa impide que se tenga en cuenta el rendimiento ecológico de tales instalaciones a efectos del cálculo de los parámetros de referencia. Sin embargo, la contrapartida de ello para las instalaciones afectadas es la falta de obligación de entregar derechos de emisión en un número igual a las emisiones de dióxido de carbono producidas por dichas instalaciones, que ya estaba prevista en el anexo IV de la Directiva 2003/87 en su redacción inicial. Si bien esta circunstancia no permite tener en cuenta el rendimiento ecológico de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa, permite evitar los efectos de peso muerto que conllevaría la

posibilidad de que una instalación que se considera que no emite dióxido de carbono pudiera beneficiarse de una asignación gratuita de derechos de emisión. Sin embargo, la falta de incidencia en los valores de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa no puede tener como consecuencia que el punto 1 del anexo I de dicha Directiva pueda interpretarse independientemente del artículo 11 de la misma Directiva. Pues bien, como se desprende del examen de la primera parte del presente motivo, la pertenencia al RCDE de una instalación que utiliza biomasa está relacionada con el hecho de que haya emitido dióxido de carbono de origen fósil durante el período de referencia.

119 En tercer lugar, la interpretación del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 según la cual deben excluirse las instalaciones cuyas emisiones hayan sido nulas durante el período de referencia tampoco es contraria al artículo 10 *bis* de dicha Directiva. En efecto, esta disposición no exige que se tenga en cuenta el rendimiento ecológico obtenido por las instalaciones que no están comprendidas en el RCDE, sino que establece, por el contrario, que deben tenerse en cuenta las emisiones de las instalaciones cubiertas por un parámetro de referencia *ex ante*. Pues bien, debido a la exclusión de estas instalaciones cuando utilizan exclusivamente biomasa, no pueden considerarse cubiertas por ese parámetro de referencia.

120 En cuarto lugar, consta que las instalaciones no incluidas en el RCDE no pueden optar a la asignación gratuita de derechos de emisión. De ello se deduce que la demandante, puesto que la instalación en cuestión fue excluida del RCDE, no se encuentra en una situación comparable a la de otras empresas que son titulares de instalaciones incluidas en el RCDE a efectos de tales asignaciones y que tienen la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión igual a sus emisiones. En consecuencia, la demandante tampoco corre el riesgo de que se le impongan las sanciones previstas en el artículo 16 de la Directiva 2003/87 en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de las instalaciones incluidas en el RCDE. Por lo tanto, el hecho de que la interpretación del punto 1 del anexo I de dicha Directiva adoptada en la Decisión impugnada dé lugar a que la demandante ya no pueda beneficiarse de asignaciones gratuitas de derechos de emisión no vulnera el principio de igualdad de trato.

121 En quinto lugar, ninguna disposición de la Directiva 2003/87 implica que la inclusión de una instalación en el RCDE sea estrictamente neutra con respecto a la situación competitiva de esas instalaciones en comparación con las que no están comprendidas en dicho régimen o están excluidas de él. De ello se deduce que las distorsiones de la competencia alegadas por la demandante no pueden demostrar la ilegalidad de la interpretación del punto 1 del anexo I de dicha Directiva efectuada por la Comisión en la Decisión impugnada.

122 En sexto lugar, contrariamente a lo que alega la demandante, el hecho de que la interpretación dada al punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 en la Decisión impugnada pueda dar lugar a que las instalaciones así excluidas dejen de utilizar exclusivamente biomasa no demuestra la ilegalidad de esta interpretación. En efecto, el objetivo global de reducción de las emisiones perseguido por el RCDE no puede dar lugar a que se invalide la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa por el hecho de que determinados titulares podrían verse inducidos a tomar libremente decisiones menos eficientes desde el punto de vista ecológico. Ciertamente, estas eventualidades son inherentes a cualquier efecto de umbral, no pudiendo evitarse en los casos en los que el ámbito de aplicación de una medida como el RCDE está delimitado. En consecuencia, la demandante no puede alegar fundadamente que la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa de los mecanismos de asignación gratuita de derechos de emisión es contraria a los objetivos de dicha Directiva y viola el principio de proporcionalidad.

123 Por lo tanto, la demandante no demuestra la ilegalidad de la interpretación del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 realizada por la Comisión en la Decisión impugnada. Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte del quinto motivo y, en consecuencia, dicho motivo en su totalidad.

Sobre el primer motivo, basado en un error manifiesto de apreciación

124 La demandante alega que, al estimar que la instalación en cuestión utilizaba exclusivamente biomasa, la Comisión incurrió en error manifiesto de apreciación. A este respecto, sostiene que la instalación en cuestión emitió dióxido de carbono de origen fósil durante el período de referencia, en 2018, así como en 2019 y en 2020, y que los valores notificados de 0 toneladas fueron el resultado de un redondeo. Al negarse a tener en cuenta esta información, que le había sido comunicada por la Agencia de Protección del Medio Ambiente antes de la adopción de la Decisión impugnada, la Comisión no solo trató de manera diferente instalaciones comparables, puesto que no se opuso a la inclusión en la MNA sueca de instalaciones que habían emitido cantidades de dióxido de carbono de origen fósil efectivas equivalentes, sino que además se negó indebidamente a tener en cuenta información que era pertinente. Por lo tanto, incurrió en error manifiesto de apreciación al considerar que la instalación en cuestión utilizaba exclusivamente biomasa en el sentido del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87.

125 La demandante añade que la Comisión no siguió una práctica coherente. En efecto, para la demandante, la Comisión parece basar ahora su interpretación de la excepción de utilización exclusiva de la biomasa en el hecho de que una instalación no haya notificado ninguna emisión de dióxido de carbono de origen fósil en todo el período de referencia de cinco años, siendo suficiente una declaración positiva respecto a un solo año de dicho período para que pueda eludir la exclusión del RCDE. Pues bien, en su escrito de observaciones de 19 de mayo de 2020, la Comisión adoptó una posición diferente, según la cual el mero hecho de que una instalación haya notificado emisiones casi nulas durante un solo año del período de referencia basta para justificar su exclusión. En virtud de tales criterios, que son impugnados por la demandante, esta considera que también debería haber sido excluida en el marco del tercer período de comercio, comprendido entre 2013 y 2020.

126 De esta manera, la demandante afirma encontrarse, como consecuencia de la Decisión impugnada, en una situación paradójica dado que, para poder beneficiarse en el futuro de asignaciones gratuitas de derechos de emisión, debería haber aumentado ya sus emisiones de dióxido de carbono de origen fósil a más de una tonelada por año. Por lo demás, estaría dispuesta a aumentarlas en más de cinco toneladas por año si se adoptara una modificación legislativa que ampliase la exclusión para la utilización exclusiva de la biomasa a las instalaciones que emitan menos de cinco toneladas de dióxido de carbono de origen fósil por año.

127 Además, en la medida en que no están redactados en términos exactamente idénticos, los puntos 1 y 3 del anexo I de la Directiva 2003/87 (véase el apartado 40 anterior) no pueden referirse a las mismas instalaciones. Por lo tanto, sería ilógico asimilar en todos los casos las instalaciones con bajas emisiones de dióxido de carbono de origen fósil a las instalaciones que utilizan carburantes de origen fósil únicamente para las fases de puesta en marcha y de extinción de la unidad. En consecuencia, contrariamente a lo que afirma la Comisión, las bajas emisiones de dióxido de carbono de origen fósil no significan que puedan considerarse irrelevantes a efectos de la aplicación de la exclusión prevista en el punto 1 de dicho anexo.

128 Por último, la demandante se remite a su alegación dirigida a demostrar que la Agencia de Protección del Medio Ambiente transmitió a la Comisión la información que podía justificar el mantenimiento de la instalación en cuestión en el RCDE en una fecha que no impedía que tal información fuera tenida en cuenta (véanse los apartados 66 y 67 anteriores).

129 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

130 Según la jurisprudencia, en un marco técnico complejo de carácter evolutivo como el del presente asunto, las autoridades competentes de la Unión disponen de una amplia facultad de apreciación, en particular, en cuanto a la apreciación de hechos de carácter científico y técnico de gran complejidad para determinar la naturaleza y alcance de las medidas que adopten, mientras que el control del juez de la Unión debe limitarse a examinar si, al ejercer dicha facultad de apreciación, dichas autoridades incurrieron en error manifiesto o desviación de poder o, también, si rebasaron manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. En tal contexto, el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación de los hechos de carácter científico y técnico efectuada por las instituciones, únicas a quienes el Tratado FUE encomendó dicha tarea, por la suya propia (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de julio de 2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, apartado 60, y de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo, C-5/16, EU:C:2018:483, apartado 150 y jurisprudencia citada).

131 Además, es necesario precisar que la amplia facultad de apreciación de las autoridades de la Unión, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se ejerce exclusivamente respecto de la naturaleza y alcance de las disposiciones que hayan de adoptarse, sino también, en cierta medida, de la comprobación de los datos de base. Sin embargo, dicho control judicial, a pesar de su alcance limitado, exige que las autoridades de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el juez de la Unión que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual presupone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión (sentencia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartados 33 y 34; véase también la sentencia de 30 de abril de 2015, Polynt y Sitre/ECHA, T-134/13, no publicada, EU:T:2015:254, apartado 53 y jurisprudencia citada).

132 Por consiguiente, incumbe al juez de la Unión, a la vista de los elementos invocados por la parte demandante, verificar la exactitud material, la fiabilidad y la coherencia de los elementos probatorios invocados, y comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos (sentencia de 6 de noviembre de 2008, Países Bajos/Comisión, C-405/07 P, EU:C:2008:613, apartado 55; véase también la sentencia de 9 de septiembre de 2011, Francia/Comisión, T-257/07, EU:T:2011:444, apartado 87 y jurisprudencia citada).

133 Según la Comisión, en la lista de las instalaciones cubiertas por la MNA, la Agencia de Protección del Medio Ambiente notificó emisiones de dióxido de carbono de origen fósil nulas, por lo que respecta a la demandante, para todos los años del período de referencia. La propia demandante sostiene que redondeó a cero sus informes sobre las emisiones durante cada uno de los años del período de referencia, para respetar las normas de redondeo. Los documentos obrantes en autos presentados al Tribunal General no permiten determinar con certeza si los datos que figuran en el correo electrónico enviado por la Agencia de Protección del Medio Ambiente a la Comisión el 4 de febrero de 2021 (véase el apartado 17 anterior), según los cuales la demandante había notificado una cantidad de emisiones de 0,3727 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil

para el año 2018, habían sido comunicados a la Comisión con anterioridad a dicho correo electrónico. A este respecto, de los documentos relativos a la demandante que fueron presentados por las partes a raíz de la diligencia de ordenación del procedimiento adoptada por el Tribunal General no se desprende que la Comisión dispusiera de dicha información antes de esa fecha.

134 Sin embargo, aunque hubiera sido así, la consideración de emisiones inferiores a 0,5 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil habría infringido, en cualquier caso, las normas de redondeo, que, como se ha señalado en los apartados 60 y 61 anteriores, son de carácter general e imperativo. Pues bien, la aplicación uniforme de las normas de funcionamiento del RCDE tiene por objeto evitar la distorsión del mercado de los derechos de emisión, lo que es esencial para facilitar, indirectamente, el objetivo de protección medioambiental al que sirve ese mercado (conclusiones del Abogado General Campos Sánchez-Bordona presentadas en el asunto ArcelorMittal Rodange y Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, punto 78).

135 De ello se sigue que, al considerar que la instalación en cuestión utilizaba exclusivamente biomasa y que, por lo tanto, debía aplicársele la exclusión prevista en el punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87, la Comisión no incurrió en ningún error manifiesto de apreciación.

136 Además, es preciso señalar que, en primer lugar, la supuesta violación del principio de igualdad de trato, que resulta, según la demandante, del trato diferente dispensado a instalaciones que se encuentran en situaciones comparables, carece de pertinencia para la aplicación de las normas de funcionamiento del RCDE a la instalación en cuestión. Por lo demás, esta cuestión se examinará más adelante, en el marco del examen del segundo motivo del recurso.

137 En segundo lugar, la circunstancia, aun suponiéndola acreditada, de que, según la aplicación del criterio de exclusión adoptado por la Comisión en la Decisión impugnada, la instalación en cuestión ya debería haber sido excluida en relación con el período anterior no afecta en absoluto a la legalidad de la Decisión impugnada, que únicamente se refiere al período de asignación de derechos de emisión 2021-2025.

138 En tercer lugar, tanto del artículo 11, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2003/87, en su redacción resultante de la Directiva 2018/410, como del artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado 2019/331 se desprende que el período de referencia de cinco años que debía tenerse en cuenta en la Decisión impugnada para la evaluación de las emisiones era el comprendido entre 2014 y 2018. Por consiguiente, la intención de la demandante de emitir dióxido de carbono de origen fósil durante el período 2021-2025 no afecta a la legalidad de la Decisión impugnada.

139 En cuarto lugar, como, por lo demás, las partes acordaron en la vista en respuesta a una pregunta del Tribunal General, la finalidad del RCDE no es asignar gratuitamente derechos de emisión, sino incentivar a las instalaciones para que reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero y, en particular, fomentar el uso de biomasa en lugar de carburantes de origen fósil. En consecuencia, cuando una instalación ha sido excluida del RCDE por utilizar exclusivamente biomasa, no puede sostenerse válidamente que esta exclusión adolezca de un error manifiesto de apreciación.

140 En quinto y último lugar, en la medida en que la demandante reproduce, en apoyo de su primer motivo, las alegaciones relativas al redondeo de las cantidades notificadas de emisiones de dióxido de carbono de origen fósil correspondiente al año 2018 y al hecho de que la Comisión no

hubiera tenido en cuenta los datos que la Agencia de Protección del Medio Ambiente le comunicó los días 26 de enero y 4 de febrero de 2021, que ya han sido apreciadas en la presente sentencia, basta con remitirse a los apartados 51 a 60 y 69 a 82 anteriores.

141 De lo anterior se desprende que procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la violación del principio de igualdad de trato

142 Según la demandante, en la Decisión impugnada la Comisión violó el principio de igualdad de trato en dos aspectos.

143 Por una parte, como señaló la Agencia de Protección del Medio Ambiente a la Comisión en su correo electrónico de 4 de febrero de 2021, las instalaciones con niveles comparables de emisiones de dióxido de carbono de origen fósil reciben un trato diferente en materia de su inclusión en el RCDE por la única razón de que algunas de ellas han redondeado las cantidades notificadas, mientras que otras no. La demandante observa asimismo que al menos una de las instalaciones cuya inclusión en el RCDE no ha sido cuestionada por la Comisión emitió menos dióxido de carbono de origen fósil que la instalación en cuestión. El respeto del principio de igualdad de trato habría exigido que la Comisión, que había sido informada de la situación antes de la adopción de la Decisión impugnada, evitara tratar de forma diferente situaciones comparables. Contrariamente a lo que alega la Comisión, una mera diferencia en las cantidades notificadas resultante de que, para algunas instalaciones, se efectuó un redondeo, mientras que para otras no, carece de relevancia y no justifica un trato diferente entre estas dos categorías de explotaciones.

144 Por otra parte, la violación del principio de igualdad de trato cometida en el presente asunto por la Comisión provoca distorsiones en la competencia y recompensa indebidamente a los productores que utilizan carburantes de origen fósil, que, contrariamente a la demandante, tienen acceso al RCDE y pueden así obtener beneficios revendiendo sus derechos de emisión gratuitos no utilizados. La demandante considera que su exclusión da lugar, por lo tanto, a una diferencia de trato entre productores pertenecientes al mismo parámetro de referencia de producto injustificada a la luz de los objetivos medioambientales perseguidos por el RCDE.

145 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

146 El principio general de igualdad, que forma parte de los principios fundamentales del Derecho de la Unión, exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel y otros, 117/76 y 16/77, EU:C:1977:160, apartado 7, y de 17 de diciembre de 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België y otros, C-336/19, EU:C:2020:1031, apartado 85 y jurisprudencia citada).

147 De los autos se desprende, en particular de la dúplica y de las respuestas de la Comisión y de la demandante a raíz de la diligencia de ordenación del procedimiento adoptada por el Tribunal General que, salvo en dos casos en los que reconoció haber cometido un error al no excluir las instalaciones de que se trata, la Comisión excluyó del RCDE las instalaciones que habían notificado emisiones de dióxido de carbono de origen fósil nulas o inferiores a 0,5 toneladas

durante el período de referencia. La demandante, que se encuentra en esta situación, no puede sostener fundadamente, basándose en el principio de igualdad de trato, que debería haber recibido un trato diferente.

148 Es cierto que la Comisión afirma que debería haber excluido dos instalaciones cuyas emisiones de dióxido de carbono de origen fósil eran inferiores a 0,5 toneladas. Sin embargo, de reiterada jurisprudencia se desprende que el principio de igualdad de trato debe conciliarse con el respeto de la legalidad, con arreglo al cual nadie puede invocar en su provecho una ilegalidad cometida en favor de otro. Semejante postura equivaldría a consagrar el principio de «igualdad de trato en la ilegalidad» (véase la sentencia de 16 de noviembre de 2006, Peróxidos Orgánicos/Comisión, T-120/04, EU:T:2006:350, apartado 77 y jurisprudencia citada). A este respecto, cabe señalar que, en la vista, la Comisión no descartó subsanar la ilegalidad de la inclusión de esas dos instalaciones una vez que se dicte la presente sentencia.

149 Procede desestimar asimismo por infundadas las alegaciones de la demandante de que se encuentra en una situación más desfavorable que las empresas pertenecientes al mismo parámetro de referencia de producto. En efecto, la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa impide que se las considere incluidas en un parámetro de referencia de producto. Por lo tanto, la demandante no se encuentra en la misma situación que las empresas pertenecientes a un parámetro de referencia *ex ante* e incluidas en el RCDE. A este respecto, es preciso recordar además que, como resulta de la apreciación del quinto motivo (véase el apartado 120 anterior), la interpretación del criterio de exclusión previsto en el punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 según la cual las instalaciones que no hayan emitido dióxido de carbono de origen fósil o que hayan emitido cantidades que deban redondearse a cero no pueden beneficiarse de una asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero no viola el principio de igualdad de trato.

150 Por lo tanto, la demandante no puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada viola directamente el principio de igualdad de trato, sin perjuicio de la cuestión, objeto del sexto motivo del recurso, de si la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa constituye, por sí misma, una violación de dicho principio.

151 De ello se deduce que procede desestimar el segundo motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima

152 La demandante alega que llevó a cabo voluntariamente una transición para que su instalación funcionase fundamentalmente a partir de biomasa y que, de este modo, se ajustó de manera espontánea a los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87. Además, sostiene que no pudo prever que esta conducta provocase su exclusión del RCDE, con la consecuencia de verse privada del permiso para utilizar carburante de origen fósil y de los ingresos financieros resultantes de la reventa de los derechos de emisión asignados gratuitamente. Por el contrario, considera que la posición adoptada por la Comisión al asignar los derechos de emisión para el tercer período de comercio (2013-2020), cuando ya se había producido su conversión a la biomasa, le permitía esperar una decisión positiva a su favor para el período 2021-2025. En efecto, ya había notificado cero emisiones para el período anterior, lo que no había dado lugar a su exclusión del RCDE. De este modo, entendió que la Comisión le daba garantías concretas y que se encontraba en una situación comparable a la del demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia de 28 de abril

de 1988, Mulder (120/86, EU:C:1988:213). Para la demandante, en el presente asunto no existe un interés público superior que pueda justificar la exclusión del principio de protección de la confianza legítima.

153 Sin vincular expresamente esta alegación al cuarto motivo, la demandante alega asimismo que disponía de información confidencial según la cual la Agencia de Protección del Medio Ambiente, por una parte, y los agentes de la Comisión especializados en la aplicación del RCDE, por otra, compartían la opinión de que la instalación en cuestión no debía quedar excluida del RCDE.

154 La Comisión rebate las alegaciones de la demandante.

155 Corolario del principio de seguridad jurídica, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima asiste a todo particular que se encuentre en una situación de la que se deduzca que la Administración de la Unión le hizo concebir esperanzas fundadas. Constituyen garantías que pueden dar lugar al surgimiento de esas esperanzas, al margen de la forma en que se comunique, la información precisa, incondicionada y concordante emanada de fuentes autorizadas y fiables. En cambio, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le dio garantías concretas. Del mismo modo, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida de la Unión que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de tal principio si se adopta dicha medida (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo, C-5/16, EU:C:2018:483, apartados 110, 111 y 113 y jurisprudencia citada).

156 A este respecto, por una parte, debe señalarse que la demandante no demuestra que la Comisión le hubiera dado garantías en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 155 anterior según las cuales se beneficiaría, para el período 2021-2025, de asignaciones gratuitas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

157 En efecto, procede observar que el hecho de que la Comisión no decidiera excluir la instalación en cuestión de la MNA notificada por el Reino de Suecia en relación con el tercer período de comercio (2013-2020) no puede considerarse una toma de posición incondicional por parte de la Comisión en cuanto al derecho de la demandante a permanecer en el RCDE y a beneficiarse, en consecuencia, de asignaciones gratuitas de derechos de emisión para el período siguiente.

158 Además, consta que la demandante «finalizó su transición a la biomasa en 2010». Pues bien, del artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87, en su redacción entonces vigente, se desprende que el período de referencia que debía tomarse en consideración para el cálculo de la cantidad de derechos de emisión que debía asignarse gratuitamente a instalaciones como la de la demandante comprendía los años 2005 a 2007. La demandante no demuestra, ni tampoco sostiene, que sus emisiones de dióxido de carbono de origen fósil fueran nulas o debieran haberse redondeado a cero durante esos tres años.

159 Por otra parte, la aplicación de la exclusión prevista en el punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 era en gran medida previsible en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada, puesto que resulta de la Directiva 2009/29, cuyo plazo de transposición expiraba el 31 de diciembre de 2012. Dado que esta disposición no fue modificada posteriormente, un operador económico diligente en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 155

anterior no podía, por lo tanto, ignorar que la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa, aplicable desde el 1 de enero de 2013, seguía vigente para el cuarto período de comercio (2021-2025) objeto de la Decisión impugnada.

160 De ello se deduce que procede desestimar el cuarto motivo.

Sobre el sexto motivo, basado en la ilegalidad del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87

161 Con arreglo al artículo 277 TFUE, para el caso de que el Tribunal General no estime uno de los cinco primeros motivos del recurso, la demandante excepciona la ilegalidad del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87. En su opinión, si esta disposición no puede interpretarse de conformidad con el artículo 10 *bis* de dicha Directiva y con los principios fundamentales del Derecho primario de la Unión, procedería entonces declarar su ilegalidad. A este respecto, se remite a las alegaciones formuladas en apoyo del quinto motivo.

162 Según la demandante, la exclusión relativa a la utilización exclusiva de biomasa hace imposible tener en cuenta las instalaciones más eficientes desde el punto de vista ecológico a la hora de calcular los parámetros de referencia de producto. Tal exclusión, en consecuencia, es incompatible con los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87 y con el principio de proporcionalidad, por la razón expuesta.

163 El principio de igualdad de trato también resulta vulnerado, según la demandante. En efecto, en primer lugar, las instalaciones que han redondeado las cantidades notificadas van a recibir un trato menos favorable que las que no las han redondeado. En segundo lugar, las instalaciones que emitieron dióxido de carbono de origen fósil durante el período 2014-2018 recibirán un trato menos favorable que las que emitieron dióxido de carbono de origen fósil durante los años 2019 y 2020. En tercer lugar, las instalaciones con emisiones de dióxido de carbono de origen fósil inferiores a 0,5 toneladas recibirían un trato menos favorable que aquellas cuyas emisiones superan este umbral. En cuarto lugar, desde el punto de vista de la competencia, la situación de las instalaciones cuyas emisiones proceden en un 100 % de la biomasa no será diferente de la de las instalaciones en las que una parte o la totalidad de las emisiones son de origen fósil, según la demandante.

164 La Comisión, apoyada por el Parlamento y el Consejo, rebate las alegaciones de la demandante.

165 Del examen del quinto motivo resulta que la interpretación del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 adoptada por la Comisión en la Decisión impugnada no infringe las disposiciones ni pasa por alto los objetivos de dicha Directiva, ni viola los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad. No obstante, la demandante sostiene, en el marco del sexto motivo, que, de ser así, la exclusión del RCDE de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa es entonces, en sí misma, contraria a estos principios y a estas disposiciones.

166 A este respecto, procede señalar antes de nada que la admisibilidad de la excepción de ilegalidad propuesta por la demandante no se discute y no plantea ninguna duda. En efecto, no es seguro que la demandante hubiera podido solicitar formalmente la anulación de la modificación controvertida, introducida por la Directiva 2009/29, y consta que la Comisión consideró, en la Decisión impugnada, que la demandante debía ser excluida de la MNA con arreglo al punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87.

167 No obstante, dado que la demandante formula las mismas alegaciones que las aducidas en apoyo de la segunda parte del quinto motivo, basta recordar que tales alegaciones han sido desestimadas en los apartados 120 a 122 anteriores.

168 Por lo demás, en un ámbito en el que el legislador de la Unión dispone de un amplio margen de apreciación, solo una violación manifiesta de esos principios puede determinar la ilegalidad de la exclusión prevista por la disposición impugnada.

169 Sin embargo, no puede negarse que el sistema actual, tal como está definido, conduce a penalizar a la demandante por haber reducido casi a cero sus emisiones de dióxido de carbono de origen fósil. Por una parte, la demandante afirma, sin que haya sido contradicha eficazmente, que su transición a la biomasa requirió inversiones extremadamente costosas para las que ya no obtiene ninguna contrapartida. Por otra parte, de las declaraciones realizadas por las partes en la vista se desprende que la postura adoptada por la Comisión, según la cual la demandante no podría ser considerada «un nuevo entrante» aunque decidiera volver a utilizar carburantes de origen fósil, la priva de toda posibilidad de obtener de nuevo una asignación gratuita de derechos de emisión.

170 Sin embargo, como se ha señalado en el apartado 122 anterior, estos efectos son inherentes a cualquier sistema que establezca umbrales de inclusión y exclusión. La exclusión prevista en el punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 controvertida en el presente asunto tiene por efecto eximir de las obligaciones inherentes al RCDE a las instalaciones que hayan optado completamente por un proceso de producción que utilice energías renovables e incentivar a las instalaciones que no hayan ejercido completamente esta opción para que sustituyan los carburantes de origen fósil por biomasa. A este respecto, debe señalarse asimismo que la postura de la demandante según la cual debería obtener de nuevo una asignación gratuita de derechos de emisión en caso de que volviera a utilizar carburantes de origen fósil contravendría directamente dicho objetivo.

171 Por consiguiente, a pesar de los efectos negativos que ejerce sobre la demandante, la exclusión de las instalaciones que utilizan exclusivamente biomasa y la asimilación a estas instalaciones de las que hayan emitido menos de 0,5 toneladas de dióxido de carbono de origen fósil durante el período de referencia no permiten acreditar una violación manifiesta de los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato por parte del legislador de la Unión.

172 Por último, la demandante pretende basarse en una propuesta legislativa, transmitida por la Comisión al Parlamento y al Consejo, destinada a fijar en el 5 % el umbral de emisiones de dióxido de carbono de origen fósil por debajo del cual se considera que las instalaciones utilizan exclusivamente biomasa. Según la demandante, esta voluntad del legislador de modificar el sistema demuestra sus imperfecciones. Sin embargo, estas observaciones *de lege ferenda* no pueden llevar a considerar que las normas vigentes son ilegales y, por consiguiente, inaplicables.

173 De ello se deduce que procede desestimar la excepción de ilegalidad planteada por la demandante y, a la vista de cuanto antecede, el recurso debe ser desestimado.

Costas

174 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, según el artículo 135, apartado 1, de dicho Reglamento de

Procedimiento, si así lo exige la equidad, el Tribunal General podrá decidir que una parte que haya visto desestimadas sus pretensiones cargue únicamente, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte, o incluso que no debe ser condenada por este concepto.

175 Las disposiciones del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, a tenor de las cuales las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, impiden que se estime la pretensión del Consejo de condenar en costas a la demandante.

176 Además, habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, en particular de los errores señalados en los apartados 78 y 79 anteriores, procede decidir que cada parte cargue con sus propias.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Cada parte cargará con sus propias costas.

Marcoulli Frimodt Nielsen Norkus

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de julio de 2023.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio 2

Pretensiones de las partes 5

Fundamentos de Derecho 6

Observaciones preliminares relativas al RCDE y a los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87 6

Sobre la regularidad del procedimiento de adopción de la Decisión impugnada 9

Sobre la consideración de los datos redondeados notificados durante el procedimiento de adopción de la Decisión impugnada 9

Sobre el tercer motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma 11

– Sobre la primera parte del tercer motivo, basada en el incumplimiento del deber de diligencia 11

– Sobre la segunda parte del tercer motivo, basada en la vulneración del derecho a ser oído 15

– Sobre la tercera parte del tercer motivo, basada en el incumplimiento de la obligación de motivación 16

Sobre la conformidad a Derecho de la Decisión impugnada 18

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción de la Directiva 2003/87 18

– Sobre la primera parte del quinto motivo, basada en la consideración errónea de valores antiguos. 18

– Sobre la segunda parte del quinto motivo, basada en errores de Derecho 19

Sobre el primer motivo, basado en un error manifiesto de apreciación 22

Sobre el segundo motivo, basado en la violación del principio de igualdad de trato 25

Sobre el cuarto motivo, basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima 26

Sobre el sexto motivo, basado en la ilegalidad del punto 1 del anexo I de la Directiva 2003/87 28

Costas 29