Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 26 de septiembre de 2014*

«Medio ambiente — Directiva 2003/87/CE — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Reglas transitorias para la asignación gratuita armonizada de derechos de emisión a partir de 2013 — Decisión 2011/278/UE — Medidas nacionales de aplicación presentadas por Alemania — Cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas — Libertades profesional y de empresa — Derecho de propiedad — Proporcionalidad»

En el asunto T-614/13,

Romonta GmbH, con domicilio social en Seegebiet Mansfelder Land (Alemania), representada por los Sres. I. Zenke, M.-Y. Vollmer, C. Telschow y A. Schulze, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. E. White y C. Hermes y la Sra. K. Herrmann, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda de anulación de la Decisión 2013/448/UE de la Comisión, de 5 de septiembre de 2013, relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 240, p. 27), en cuanto el artículo 1, apartado 1, de esa Decisión deniega, para el tercer período de comercio de derechos de emisión que va de 2013 a 2020, la asignación a la demandante de los derechos suplementarios solicitados sobre la base de la cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas prevista en el artículo 9, apartado 5, de la Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Ley alemana de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero) de 21 de julio de 2011,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. A. Dittrich (Ponente), Presidente, y el Sr. J. Schwarcz y la Sra. V. Tomljenović, Jueces;

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de mayo de 2014;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 La demandante, Romonta GmbH, es una empresa establecida en Alemania que es el único fabricante de cera de lignito en Europa. A partir del lignito especialmente rico en betún, extrae betún para tratarlo y comercializarlo en forma de cera de lignito. La demandante utiliza los residuos de lignito en una central de cogeneración de alto rendimiento cuyo calor usa para su proceso industrial. Vende la electricidad producida accesoriamente en su central de cogeneración. La demandante está sometida desde el 1 de enero de 2005 al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea en virtud de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32), modificada en último término por 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/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO L 140, p. 63) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»). Según el artículo 1 de la Directiva 2003/87, ese régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se ha establecido para reducir esas emisiones en la Unión.

2 Con ese objeto, el artículo 9, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 dispone que la cantidad de derechos de emisión para la Comunidad en su conjunto que se expida cada año a partir de 2013 se reducirá de manera lineal desde la mitad del período 2008-2012. Según el segundo párrafo del mismo artículo, la Comisión Europea debía publicar la cantidad de derechos de emisión para la Unión en su conjunto en términos absolutos correspondiente a 2013. A ese efecto adoptó la Decisión 2010/384/UE, de 9 de julio de 2010, relativa a la cantidad de derechos de emisión que deben expedirse para el conjunto de la Comunidad en 2013 de conformidad con el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión (DO L 175, p. 36), derogada por la Decisión 2010/634/UE de la Comisión, de 22 de octubre de 2010, por la que se adapta esa cantidad (DO L 279, p. 34). Esa cantidad total se distribuye según las reglas previstas en los artículos 10, 10 *bis* y 10 *quater* de la Directiva 2003/87. De esa forma, una parte de los derechos se asigna gratuitamente sobre la base de los artículos 10 *bis* y 10 *quater* de esa Directiva. En virtud del artículo 10 de la Directiva 2003/87, a partir de 2013 los Estados miembros subastarán todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita con arreglo a los artículos 10 *bis* y 10 *quater* de esa Directiva.

3 En lo concerniente a los derechos que se han de asignar a título gratuito sobre la base del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, la Comisión debía adoptar medidas de desarrollo a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación gratuita armonizada de los derechos de emisión. A ese efecto estaba obligada, en especial, a determinar parámetros de referencia *ex ante* por sector o subsector, tomando como punto de partida para ello el promedio de los resultados del 10 % de las instalaciones más eficaces de un sector o subsector de la Unión en los años 2007 y 2008. Basándose en esos parámetros de referencia, se calculaba la cantidad de derechos de emisión que se asignarían a título gratuito a partir de 2013 a cada instalación interesada.

4 El 27 de abril de 2011 la Comisión adoptó la Decisión 2011/278/UE por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 (DO L 130, p. 1). En esa Decisión la Comisión definió en la medida de lo posible una referencia para cada producto, según resulta del cuarto considerando y del anexo I de la propia Decisión. En los casos en que no fue posible obtener una referencia de producto, pero se generan gases de efecto invernadero que podrían optar a la asignación gratuita de derechos de emisión, se estableció una jerarquía de tres enfoques alternativos, según el duodécimo considerando de dicha Decisión. De esa forma, la referencia de calor es aplicable

a los procesos de consumo de calor cuando se utiliza un transmisor de calor medible. La referencia de combustible se aplica cuando se consume calor no medible. En cuanto a las emisiones de proceso, los derechos de emisión se asignan sobre la base de las emisiones históricas.

5 El artículo 10 de la Decisión 2011/278 contiene las reglas en base a las que los Estados miembros están obligados a calcular, para cada año, la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente en su territorio a cada instalación existente, a partir de 2013. En virtud del apartado 2 del mismo artículo, los Estados miembros están obligados a determinar la cantidad anual preliminar de derechos de emisión asignados gratuitamente a cada subinstalación por separado con referencia de producto, con referencia de calor, con referencia de combustible y con emisiones de proceso.

6 En virtud del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87 y del artículo 15, apartados 1 y 2, de la Decisión 2011/278, los Estados miembros debían presentar a la Comisión, a más tardar el 30 de septiembre de 2011, una lista de las instalaciones a las que se aplicaba esa Directiva en su territorio, y los derechos asignados gratuitamente a cada instalación situada en su territorio, calculados conforme a las reglas previstas en el artículo 10 *bis*, apartado 1, y en el artículo 10 *quater* de esa Directiva. Según el artículo 15, apartado 3, de la Decisión 2011/278, la Comisión debía evaluar la inclusión de cada instalación en la lista y las correspondientes cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignados gratuitamente, y determinar el factor de corrección uniforme intersectorial. Esa determinación era necesaria ya que la cantidad anual máxima de derechos asignables gratuitamente era limitada, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87. Según el artículo 15, apartado 4, de la Decisión 2011/278, si la Comisión no denegaba la inscripción de una instalación en la citada lista, incluidas las correspondientes cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignados gratuitamente a dicha instalación, el Estado miembro en cuestión procedía a determinar la cantidad anual final de derechos de emisión asignados gratuitamente para cada año del período 2013-2020. Según el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87, los Estados miembros no podían asignar derechos de emisión de forma gratuita a las instalaciones cuya inclusión en la lista a que se refiere el apartado 1 de ese artículo hubiera sido rechazada por la Comisión.

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

«Si la asignación de derechos realizada sobre la base del artículo 10 originara dificultades excesivas para el explotador de la instalación y para una empresa vinculada que por razones relacionadas con el Derecho mercantil y de sociedades deba asumir los riesgos económicos de ese explotador, la autoridad competente asignará, a petición del explotador, derechos suplementarios en la cantidad necesaria para una justa compensación, siempre que la Comisión Europea no rehúse esa asignación sobre la base del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE.»

8 El 21 de diciembre de 2011 la demandante solicitó a la autoridad alemana encargada de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión la asignación gratuita de derechos para su instalación cuyo código de identificación es DE000000000000978, basándose en el criterio de emisiones de proceso, en la referencia de calor y en la cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas prevista en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG. En ese sentido expuso que su supervivencia dependía de la asignación de derechos suplementarios en virtud de esa cláusula, en defecto de la cual se originaría su liquidación judicial.

9 El 7 de mayo de 2012 la República Federal de Alemania envió a la Comisión la lista de las instalaciones comprendidas en la Directiva 2003/87 situadas en su territorio, y los derechos que se asignarían de forma gratuita a cada instalación en su territorio, conforme al artículo 15, apartado 1, de la Decisión

2011/278. Ese Estado miembro calculó la cantidad preliminar de derechos de emisión asignables gratuitamente a la instalación de la demandante en aplicación de la cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas prevista en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG.

10 El 5 de septiembre de 2013 la Comisión adoptó la Decisión 2013/448/UE 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 (DO L 240, p. 27; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

11 En el artículo 1, apartado 1, de la Decisión impugnada, puesto en relación con el anexo I, letra A, de ésta, la Comisión rechazó la inscripción de la instalación de la demandante en las listas de instalaciones reguladas por la Directiva 2003/87 presentadas por los Estados miembros a la Comisión con arreglo al artículo 11, apartado 1, de esa misma Directiva y las correspondientes cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignados gratuitamente a esa instalación.

12 La Comisión estimó en el undécimo considerando de la Decisión impugnada que la asignación gratuita de derechos a la demandante basada en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG debía denegarse ya que la Decisión 2011/278 no contemplaba el ajuste que la República Federal de Alemania deseaba aplicar sobre la base de la referida disposición. La República Federal de Alemania no había justificado que la asignación para la instalación interesada calculada sobre la base de la Decisión 2011/278 fuera manifiestamente inadecuada a la vista del objetivo perseguido de la plena armonización de las asignaciones. Si se asignaran más derechos gratuitos a algunas instalaciones se distorsionaría o se podría distorsionar la competencia y resultarían efectos transfronterizos dado el carácter paneuropeo del comercio en todos los sectores incluidos en el ámbito de la Directiva 2003/87. Teniendo en cuenta el principio de igualdad de trato de las instalaciones dentro del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en opinión de la Comisión resultaba por tanto apropiado oponerse a las cantidades preliminares de asignación gratuita para ciertas instalaciones incluidas en las medidas de ejecución nacionales alemanas y enumeradas en el anexo I, letra A, de la Decisión impugnada.

13 Según el artículo 2 de la Decisión impugnada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1 de ésta, la Comisión no planteó ninguna objeción respecto a las listas de instalaciones incluidas en el ámbito de la Directiva 2003/87 presentadas por los Estados miembros con arreglo al artículo 11, apartado 1, de la misma Directiva y las correspondientes cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignados gratuitamente a esas instalaciones.

14 En el artículo 3 de la Decisión impugnada la Comisión adaptó la cantidad total de derechos de emisión que se expediría a partir de 2013, determinada sobre la base de los artículos 9 y 9 *bis* de la Directiva 2003/87, que se había fijado en la Decisión 2010/634.

15 Por último, en el artículo 4 de la Decisión impugnada, puesto en relación con el anexo II de ésta, la Comisión determinó conforme al artículo 15, apartado 3, de la Decisión 2011/278 el factor de corrección uniforme intersectorial contemplado en el artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87.

Procedimiento y pretensiones de las partes

16 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 26 de noviembre de 2013 la demandante interpuso el presente recurso.

17 Mediante escrito separado presentado ese mismo día en la Secretaría del Tribunal la demandante solicitó que el asunto se sustanciase en el procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal. El 10 de diciembre de 2013 la Comisión presentó sus observaciones sobre esta solicitud.

18 Mediante escrito separado, presentado el 27 de noviembre de 2013 en la Secretaría del Tribunal, la demandante formuló una demanda de medidas provisionales en la que solicitaba en sustancia al Presidente del Tribunal la suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada, en cuanto ésta había denegado la asignación de derechos basada en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG.

19 Por decisión de 17 de diciembre de 2013, el Tribunal (Sala Quinta) accedió a la solicitud de procedimiento acelerado.

20 Por auto de 20 de enero de 2014, Romonta/Comisión (T-614/13 R, EU:T:2014:16), se desestimó la demanda de medidas provisionales y se reservó la decisión sobre las costas.

21 El 21 de enero de 2014 se dio por concluida la fase escrita.

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

23 En concepto de diligencia de ordenación del procedimiento prevista en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal instó a la Comisión a responder a una pregunta en la vista.

24 En la vista de 14 de mayo de 2014 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal.

25 La demandante solicita al Tribunal que:

— Anule la Decisión impugnada en cuanto el artículo 1, apartado 1, de ésta deniega, para el tercer período de comercio de derechos de emisión que va de 2013 a 2020, la asignación a la demandante de los derechos suplementarios solicitados sobre la base de la cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas prevista en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG.

— Condene en costas a la Comisión.

26 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

27 Sin oponer formalmente una excepción de inadmisibilidad, la Comisión rebate la admisibilidad del recurso. Antes de examinar los motivos aducidos por la demandante, es preciso apreciar por tanto la admisibilidad del recurso.

Sobre la admisibilidad

28 La Comisión refuta la legitimación de la demandante, y más en particular su afectación directa. Según ella, el artículo 15, apartados 4 y 5, de la Decisión 2011/278 prevé medidas nacionales de aplicación antes de la asignación de derechos de emisión.

29 A tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

30 En el presente asunto consta que la Decisión impugnada no se dirigía a la demandante, que por tanto no es destinataria de dicho acto. En esta situación, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, la demandante sólo puede interponer un recurso de anulación contra ese acto si le afecta directamente.

31 Según reiterada jurisprudencia, el requisito de afectación directa requiere, en primer término, que la medida impugnada produzca efectos directamente en la situación jurídica del particular y, en segundo término, que no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta carácter meramente automático y derivar únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (sentencias de 5 de mayo de 1998, Dreyfus/Comisión, C-386/96 P, EU:C:1998:193, apartado 43; de 29 de junio de 2004, Front national/Parlamento, C-486/01 P, EU:C:2004:394, apartado 34, y de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville vesuviane y Ente per le Ville vesuviane/Comisión, C-445/07 P y C-455/07 P, EU:C:2009:529, apartado 45).

32 Se ha de observar que, en virtud del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87, los Estados miembros no pueden asignar derechos de emisión de forma gratuita a las instalaciones cuya inclusión en la lista a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo haya sido rechazada por la Comisión. La denegación de la inscripción de la demandante en esa lista y de las correspondientes cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignadas gratuitamente a esa instalación produce directamente efectos en la situación jurídica de la demandante y no deja ninguna facultad de apreciación a la República Federal de Alemania, encargada de la aplicación de la Decisión impugnada. Por otro lado, hay que constatar que esos efectos de la Decisión impugnada también se reflejan en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG, según el cual la asignación gratuita de derechos de emisión por la autoridad nacional, basada en la cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, sólo es posible si la Comisión no la rehúsa en virtud del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 (véase el anterior apartado 7).

33 La argumentación de la Comisión no desvirtúa esta conclusión. Aunque es cierto, como afirma la Comisión, que el artículo 15, apartados 4 y 5, de la Decisión 2011/278 prevé medidas nacionales de aplicación, no deja de serlo que esa disposición no excluye que la demandante sea directamente afectada por la Decisión impugnada.

34 En efecto, se debe señalar, en primer lugar, que el artículo 15, apartado 4, de la Decisión 2011/278, prevé que, si la Comisión no deniega la inscripción de una instalación en la lista de instalaciones prevista en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87, incluidas las correspondientes cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignados gratuitamente a dicha instalación, el Estado miembro interesado procederá a determinar la cantidad anual final de derechos de emisión asignados gratuitamente para cada año del período 2013-2020, conforme al artículo 10, apartado 9, de la Decisión 2011/278. Esta última disposición indica cómo se determina la cantidad anual total final de derechos de emisión asignados gratuitamente a cada instalación existente. Esa cantidad corresponde a la cantidad anual total preliminar de derechos de emisión asignados gratuitamente a cada instalación multiplicada por el factor de corrección intersectorial definido por la Comisión.

35 En el presente caso, en la Decisión impugnada la Comisión determinó definitivamente todos los factores que se debían tener en cuenta para el cálculo por la República Federal de Alemania de las cantidades anuales finales de derechos de emisión asignados gratuitamente para cada año del período 2013-2020 a la instalación de la demandante. En efecto, en esa Decisión determinó, por un lado, las cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignados gratuitamente a cada

instalación y, por otro, el factor de corrección intersectorial. Por tanto, la República Federal de Alemania no disponía de ninguna facultad de apreciación para calcular la cantidad anual total final de derechos de emisión asignados gratuitamente a la instalación interesada conforme a las reglas previstas en el artículo 10, apartado 9, de la Decisión 2011/278. El cálculo de esa cantidad derivaba únicamente de la Decisión impugnada, que había determinado definitivamente todos los factores pertinentes. La aplicación de la Decisión impugnada mediante el cálculo de la cantidad anual total final de derechos de emisión asignados gratuitamente a la instalación interesada tenía por tanto un carácter puramente automático.

36 En segundo término, es preciso observar que el artículo 15, apartado 5, de la Decisión 2011/278 obliga a los Estados miembros a presentar a la Comisión una lista de las cantidades anuales finales de derechos de emisión asignados gratuitamente en el período comprendido entre 2013 y 2020, determinadas de conformidad con el artículo 10, apartado 9, de la misma Decisión, tras haber determinado la cantidad anual final para todas las instalaciones existentes de su territorio. En ese sentido, basta señalar que esa obligación de información no tiene el efecto de atribuir a los Estados miembros una facultad de apreciación y sólo les obliga a comunicar a la Comisión el resultado de su cálculo de la cantidad anual total final de derechos de emisión asignados gratuitamente a cada instalación interesada.

37 Por consiguiente, debe considerarse a la demandante directamente afectada por la Decisión impugnada. Dado que además ésta le afecta individualmente, porque en ella la Comisión denegó de forma individualizada las cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignados gratuitamente a su instalación, lo que la Comisión no rebate, la demandante tiene legitimación activa.

38 El recurso es admisible, por tanto.

Sobre el fondo

39 En apoyo de su recurso la demandante aduce tres motivos, fundados, el primero, en la infracción del principio de proporcionalidad, el segundo, en la vulneración de las competencias de los Estados miembros y del principio de subsidiariedad y, el tercero, en la vulneración de los derechos fundamentales. El Tribunal juzga oportuno examinar conjuntamente los motivos primero y tercero en primer lugar, y después el segundo.

Sobre los motivos primero y tercero, basados en la infracción del principio de proporcionalidad y la vulneración de los derechos fundamentales

40 La demandante alega que, al denegar la asignación gratuita de derechos de emisión en los casos que presentan dificultades excesivas, la Comisión vulneró el principio de proporcionalidad y sus derechos fundamentales. Afirma a título principal que, al considerar que la Decisión 2011/278 impedía la asignación de derechos basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, la Comisión infringió esa Decisión y vulneró el principio de proporcionalidad y sus derechos fundamentales. Subsidiariamente, la demandante mantiene que, si su argumentación principal fuera desestimada porque la Decisión 2011/278 no menciona expresamente la posibilidad de asignar derechos suplementarios en caso de dificultades excesivas, debería estimarse que la Decisión misma es desproporcionada y vulnera sus derechos fundamentales.

– Sobre la argumentación a título principal basada en la vulneración del principio de proporcionalidad y de los derechos fundamentales a causa de la infracción de la Decisión 2011/278

41 La demandante alega que la Comisión infringió la Decisión 2011/278 al considerar que ésta impedía la asignación de derechos basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas. Al negarse a autorizar la asignación de derechos basada en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG, la Comisión vulneró el principio de proporcionalidad y sus derechos fundamentales, a saber, su libertad profesional, su libertad de empresa y su derecho de propiedad, reconocidos en los artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

42 Se debe observar que, para poder concluir que la Comisión infringió la Decisión 2011/278 y vulneró en consecuencia el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales de la demandante al negarse a autorizar la asignación gratuita de derechos de emisión basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, sería necesario que dicha asignación fuera posible conforme a esa Decisión, que se fundamenta en la Directiva 2003/87, lo que la Comisión refuta.

43 Es preciso constatar que, en este caso, la asignación gratuita de derechos de emisión basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas no era posible según la Decisión 2011/278, que se fundamenta en la Directiva 2003/87, ya que conforme a las reglas jurídicas aplicables la Decisión 2011/278 no permitía que la Comisión autorizara la asignación de derechos basada en una cláusula de esa clase, y la Comisión no disponía de ninguna facultad de apreciación, según mantiene.

44 En efecto, en primer término, se ha de señalar que la Decisión 2011/278 no permite a la Comisión autorizar la asignación gratuita de derechos de emisión basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas como la prevista en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG. En efecto, el artículo 10 de la Decisión 2011/278 contiene las reglas conforme a las que los Estados miembros están obligados a calcular para cada año la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente a partir de 2013 a cada una de las instalaciones existentes en su territorio. Según esa disposición los Estados miembros están obligados a calcular la cantidad de derechos que se asignarán gratuitamente a las instalaciones situadas en su territorio sobre la base de los valores de referencia determinados en la Decisión 2011/278 o de las emisiones de proceso, de ciertos coeficientes multiplicadores y del factor de corrección intersectorial determinado conforme al artículo 15, apartado 3, de esa Decisión.

45 Esas reglas de asignación se explican en los considerandos de la Decisión 2011/278. Según resulta del cuarto considerando de ésta, la Comisión definió en la medida de lo posible referencias para los productos. En los casos en que no fue posible obtener una referencia de producto pero se generan gases de efecto invernadero que podrían optar a la asignación gratuita de derechos de emisión, se estableció una jerarquía de tres enfoques alternativos, según el duodécimo considerando de dicha Decisión. Así pues, de este último resulta que la referencia de calor se aplica a los procesos de consumo de calor cuando se utiliza un transmisor de calor medible. La referencia de combustible se aplica cuando se consume calor no medible. En cuanto a las emisiones de proceso, los derechos de emisión se asignan sobre la base de las emisiones históricas.

46 El sistema establecido por la Decisión 2011/278 prevé por tanto reglas exhaustivas para la asignación gratuita de derechos de emisión, de modo que queda excluida toda asignación gratuita de derechos al margen de esas reglas. Esa conclusión se confirma por el hecho de que, aunque durante el procedimiento de adopción de la Decisión 2011/278 fuera discutida, a iniciativa de un Estado miembro, la inclusión de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, esa cláusula no fue finalmente incluida, como manifestó la Comisión en la vista en respuesta a una pregunta del Tribunal.

47 En segundo término, hay que observar que la Comisión no disponía de ninguna facultad de apreciación al rehusar la inscripción de la instalación de la demandante en las listas de instalaciones a las que se aplica la Directiva 2003/87 presentadas a la Comisión conforme al artículo 11, apartado 1, de esa

Directiva así como las correspondientes cantidades anuales totales preliminares de derechos de emisión asignadas gratuitamente a esa instalación. En efecto, la Decisión impugnada tiene como bases jurídicas los artículos 10 *bis* y 11 de la Directiva 2003/87. Conforme al artículo 11, apartado 1, de ésta, cada Estado miembro presenta a la Comisión la lista de instalaciones reguladas por dicha Directiva en su territorio y los derechos de emisión asignados de forma gratuita a cada instalación, calculados de acuerdo con las normas a que se refieren el artículo 10 *bis*, apartado 1, y el artículo 10 *quater* de la misma Directiva. Según el artículo 11, apartado 3, de esa Directiva, los Estados miembros no pueden asignar derechos de emisión de forma gratuita a las instalaciones cuya inclusión en la lista a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo haya sido rechazada por la Comisión. Como ésta afirma, del artículo 11, apartados 1 y 3, de la Directiva 2003/87 resulta que la decisión de la Comisión de rechazar o no la inscripción de una instalación en la lista referida depende exclusivamente de que los derechos asignados a la instalación por el Estado miembro interesado se hayan calculado conforme a las reglas previstas en el artículo 10 *bis*, apartado 1, y en el artículo 10 *quater* de esa Directiva. Si no ha sido así, la Comisión está obligada a rechazar esa inscripción, sin que disponga de facultad de apreciación en ese sentido.

48 En tercer lugar, debe desestimarse también la argumentación de la demandante de que es posible reconocer un caso de fuerza mayor, que permite así la asignación gratuita de derechos de emisión cuando existe riesgo de insolvencia de una empresa y de que ésta no pueda cumplir su obligación de restitución por falta de medios suficientes. En efecto, es verdad que, según la jurisprudencia, aun a falta de disposiciones específicas, puede reconocerse un supuesto de fuerza mayor cuando una causa externa invocada por los interesados tenga consecuencias irresistibles e inevitables hasta el punto de hacer imposible objetivamente que los afectados cumplan sus obligaciones (sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 31; véase también en ese sentido la sentencia de 18 de marzo de 1980, Ferriera Valsabbia y otros/Comisión, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 y 85/79, EU:C:1980:81, apartado 140). No obstante, toda vez que la demandante está sujeta desde el 1 de enero de 2005 al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero previsto por la Directiva 2003/87, el simple riesgo de llegar a ser insolvente y no poder cumplir una obligación de restitución por falta de medios suficientes no basta para apreciar un caso de fuerza mayor, que exige circunstancias ajenas a quien lo invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Eurofit, C-99/12, EU:C:2013:487, apartado 31 y la jurisprudencia citada).

49 Por consiguiente, la Comisión no infringió la Decisión 2011/278 al denegar la asignación gratuita de derechos de emisión basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas.

50 Debe desestimarse por tanto la argumentación a título principal de la demandante.

– Sobre la argumentación a título subsidiario referida a la vulneración del principio de proporcionalidad y de los derechos fundamentales por la Decisión 2011/278

51 La demandante alega que, si la Decisión 2011/278 no permitiera la asignación gratuita de derechos basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, esa Decisión vulneraría sus derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad.

52 Es preciso por tanto apreciar si la Comisión vulneró los derechos fundamentales de la demandante y el principio de proporcionalidad al no prever en las reglas de asignación gratuita de derechos de emisión establecidas en la Decisión 2011/278, que esos derechos también se podían asignar a título gratuito en virtud de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas.

53 Hay que observar que no puede excluirse, de entrada, una vulneración de los derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad a causa de la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas entre las reglas de asignación de derechos de emisión a título gratuito establecidas por la Decisión 2011/278, dado que el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, que constituye la base jurídica de esa Decisión, no excluye la asignación por la Comisión de derechos a título gratuito basada en una cláusula de esa clase. En efecto, en primer término, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 2003/87, la Comisión estaba obligada a adoptar medidas de desarrollo a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación gratuita de los derechos de emisión, destinadas a modificar elementos no esenciales de la Directiva 2003/87, completándola. La inserción por la Comisión de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas aplicable a todos los Estados miembros habría respetado la exigencia de plena armonización a escala de la Unión de esas medidas de desarrollo. Además, en caso de que esa cláusula sólo hubiera comprendido casos excepcionales y por tanto no hubiera desvirtuado el sistema establecido por la Directiva 2003/87, no habría pretendido modificar elementos esenciales de ésta. En segundo lugar, en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87, la Comisión estaba obligada a determinar, en la medida de lo posible, parámetros de referencia *ex ante*. En los casos en que no era posible obtener una referencia de producto pero se generaban gases de efecto invernadero que podrían optar a la asignación gratuita de derechos de emisión, la Comisión disponía de una facultad de apreciación para formular tales reglas, lo que hizo estableciendo una jerarquía de tres enfoques alternativos, Por tanto, en el ejercicio de esa facultad de apreciación la Comisión también habría podido en principio prever la asignación gratuita de derechos basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas.

54 En apoyo de su argumentación la demandante alega que, al no prever una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, la Decisión 2011/278 no respeta su libertad profesional, su libertad de empresa y su derecho de propiedad, previstos por los artículo 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ni el principio de proporcionalidad.

55 En virtud del artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo primero, la Unión Europea reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

56 El artículo 15, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales dispone que toda persona tiene derecho a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada. A tenor del artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales, se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales. La protección conferida por el referido artículo 16 implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia, como resulta de las explicaciones relativas a este artículo, las cuales deben tenerse en cuenta, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta de los Derechos Fundamentales, para la interpretación de ésta (sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 42).

57 A tenor del artículo 17, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales, toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general. La protección que confiere dicho artículo tiene por objeto derechos con un valor patrimonial de los que nace, habida cuenta del ordenamiento jurídico, una posición jurídica adquirida que permite que el titular de tales derechos los ejercite autónomamente y en su propio beneficio (sentencia Sky Österreich, EU:C:2013:28, apartado 34).

58 Es preciso apreciar que, en defecto de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas en la Decisión 2011/278, la Comisión estaba obligada a denegar la asignación gratuita de derechos de emisión a la demandante que iba más allá de las reglas de asignación previstas en esa

Decisión. Toda vez que una cláusula de esa clase habría estado destinada a hacer frente a las excesivas dificultades que la instalación en cuestión encontraba y que amenazaban su existencia, la falta de tal cláusula constituye una injerencia en las libertades profesional y de empresa y en el derecho de propiedad de la demandante.

59 Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, el libre ejercicio de una actividad profesional, al igual que el derecho de propiedad, no son prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración atendiendo a su función dentro de la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de esas libertades y al derecho de propiedad, siempre que dichas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión y no constituyan, teniendo en cuenta el objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que lesione la propia esencia de esos derechos (sentencia de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión, 4/73, EU:C:1974:51, apartado 14; véanse también las sentencias de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest, C-143/88 y C-92/89, EU:C:1991:65, apartado 73 y la jurisprudencia citada; de 6 de septiembre de 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, apartado 54 y la jurisprudencia citada, y Sky Österreich, EU:C:2013:28, apartado 45 y la jurisprudencia citada). Según el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

60 Por lo que respecta a los objetivos de interés general mencionados anteriormente, también resulta de reiterada jurisprudencia que la protección del medio ambiente forma parte de dichos objetivos (véase la sentencia de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127, apartado 81 y la jurisprudencia citada).

61 Se debe apreciar que la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas en la Decisión 2011/278 no afecta al contenido esencial de las libertades profesional y de empresa ni al derecho de propiedad. En efecto, la falta de esa cláusula no impide el ejercicio de una actividad profesional y empresarial como tal por los explotadores de instalaciones sometidas al régimen de comercio de derechos de emisión ni les priva de su propiedad. Las cargas derivadas de la falta de esa cláusula para las instalaciones afectadas están ligadas a la obligación de comprar en subasta los derechos de los que carecen, que es la regla establecida por la Directiva 2009/29.

62 Acerca de la proporcionalidad de la injerencia apreciada, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa en cuestión, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 45 y jurisprudencia citada).

63 Por lo que se refiere al control judicial de los requisitos indicados en el apartado 62 anterior, debe reconocerse a la Comisión una amplia facultad de apreciación en una materia como la del presente asunto, en la que ha de decidir elecciones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas teniendo en cuenta el objetivo general de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante un régimen para el comercio de derechos de emisión de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente (artículo 1, párrafo primero, y quinto considerando de la Directiva 2003/87). Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que pretende la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (véanse en ese sentido

las sentencias de 12 de diciembre de 2006, Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartado 145 y jurisprudencia citada, y de 7 de marzo de 2013, Polonia/Comisión, T-370/11, EU:T:2013:113, apartado 65 y jurisprudencia citada).

64 La demandante refuta el carácter adecuado de la Decisión 2011/278 y afirma que ésta es manifiestamente no proporcionada en sentido estricto.

65 En primer término, sobre el carácter adecuado de la Decisión 2011/278, la demandante alega que la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas no es beneficiosa para la protección del clima. Según esa parte, todo aumento de la cantidad de derechos de emisión en un caso específico da lugar a un alza del factor de corrección intersectorial, cuya finalidad es garantizar el respeto de la cantidad de derechos gratuitos que se concedan para toda la Unión, establecida de forma fija. Por otro lado, la desaparición de su instalación no originaría una reducción absoluta de las emisiones dado que la demanda de productos no cesaría y sería atendida por competidores situados fuera de la Unión que no generarían menos emisiones.

66 Se ha de observar en ese sentido que el objetivo principal declarado de la Directiva 2003/87, antes de su modificación por la Directiva 2009/29, era reducir sustancialmente las emisiones de gases de efecto invernadero para poder cumplir los compromisos de la Unión y de los Estados miembros en relación con el Protocolo de Kioto, aprobado mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO L 130, p. 1) (sentencias de 29 de marzo de 2012, Comisión/Polonia, C-504/09 P, EU:C:2012:178, apartado 77, y Comisión/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, apartado 79). En virtud del cuarto considerando de la Directiva 2003/87, el Protocolo de Kyoto obligaba a la Unión y a sus Estados miembros a reducir sus emisiones antropogénicas globales de los gases de efecto invernadero en un 8 % respecto a los niveles de 1990 en el período comprendido entre 2008 y 2012 (sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 67).

67 Del artículo 1, párrafo segundo, y del tercer considerando de la Directiva 2003/87 resulta que, tras su modificación por la Directiva 2009/29, la Directiva 2003/87 prevé reducciones más importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir a alcanzar los niveles de reducción que se consideran necesarios, desde el punto de vista científico, para evitar un cambio climático peligroso. Según se deduce de esas disposiciones y de los considerandos tercero, quinto, sexto y decimotercero de la Directiva 2009/29, el objetivo principal de la Directiva 2003/87, tras su modificación por la Directiva 2009/29, es reducir antes de 2020 las emisiones globales de gases de efecto invernadero de la Unión en al menos un 20 % respecto de sus niveles de 1990 (sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 68).

68 Este objetivo debe alcanzarse respetando una serie de objetivos secundarios y utilizando determinados instrumentos. A tal efecto, el instrumento principal es el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, tal como se desprende del artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 y del segundo considerando de ésta. El artículo 1, párrafo primero, de la referida Directiva expone que ese régimen fomentará reducciones de las emisiones de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. Los demás objetivos secundarios que debe perseguir ese régimen son, en particular, tal como se expone en los considerandos quinto y séptimo de la citada Directiva, la preservación del desarrollo económico y del empleo, de la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia (sentencias Comisión/Polonia, EU:C:2012:178, apartado 77; Comisión/Estonia, EU:C:2012:179, apartado 79, y Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 69).

69 En primer término, en lo referente al objetivo principal de la Directiva 2003/87, a saber la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión, no cabe argüir que, en defecto de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, las reglas de asignación contenidas en la Decisión 2011/278 son manifiestamente inapropiadas para realizar ese objetivo. En efecto, las

reglas de cálculo de la asignación de derechos de emisión, previstas por la Decisión 2011/278, basadas en las referencias de producto, de calor y de combustible y en las emisiones de proceso, pretenden que la cantidad de derechos que se asignen gratuitamente para el tercer período de comercio, a partir de 2013, se reduzca en relación con la cantidad asignada para el segundo período de comercio, el que iba de 2008 a 2012. Esas medidas forman parte de las reglas transitorias de asignación gratuita de derechos de emisión previstas en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 y, como resulta del apartado 1, párrafo tercero, de esa disposición, tratan de asegurar que las modalidades de asignación de los derechos incentiven las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante técnicas eficaces, y no incentiven el aumento de emisiones.

70 No se desvirtúa esa conclusión por el hecho de que, si se autorizara la asignación de derechos suplementarios a título gratuito basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, la cantidad máxima anual de derechos gratuitos prevista en el artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87 no aumentaría, a causa de la aplicación necesaria del factor de corrección uniforme intersectorial, que llevaría a una reducción uniforme de las cantidades iniciales de derechos gratuitos en todos los sectores y subsectores afectados. En efecto, como afirma la Comisión, si existiera una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, los explotadores de instalaciones podrían estar menos incitados a reducir sus emisiones con medidas económicas o técnicas de adaptación ya que podrían solicitar la asignación de derechos gratuitos suplementarios a sus instalaciones en caso de dificultades excesivas.

71 En lo que atañe al argumento de la demandante de que la desaparición de su instalación no originaría una reducción absoluta de las emisiones, dado que la demanda de productos no cesaría y sería atendida por competidores situados fuera de la Unión que no generarían menos emisiones, hay que señalar que el objetivo principal de la Directiva 2003/87 es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión. Por otro lado, se debe observar que es inherente a las reglas generales de asignación que tengan un mayor impacto en algunas instalaciones que en otras (sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 85). Además, el artículo 10 *bis*, apartado 12, de la Directiva 2003/87 contiene una regla especial para la asignación de derechos gratuitos a las instalaciones de sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de «fuga de carbono», a saber un riesgo de relocalización de las actividades de empresas de los sectores expuestos a una fuerte competencia internacional, implantadas en la Unión, en terceros países en los que son menos estrictas las exigencias en materia de emisiones de gases de efecto invernadero. Esa regla especial reduce el riesgo de un simple desplazamiento de las emisiones.

72 En segundo término, en lo concerniente a los objetivos secundarios de la Directiva 2003/87, esto es, la preservación del desarrollo económico y del empleo, es cierto que el Tribunal ya ha juzgado que el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con los compromisos asumidos por la Comunidad y los Estados miembros en el marco del Protocolo de Kyoto debe alcanzarse, en la medida de lo posible, respetando las necesidades de la economía europea (sentencia de 23 de noviembre de 2005, Reino Unido/Comisión, T-178/05, EU:T:2005:412, apartado 60). No obstante, hay que tener en cuenta que la asignación de derechos de emisión descansa desde el tercer período de comercio, como manifiesta el decimoquinto considerando de la Directiva 2009/29, en el principio de subasta previsto en el artículo 10 de la Directiva 2003/87 (sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 72). Toda vez que se adjuntaron excepciones a ese principio para atenuar los posibles efectos negativos del sistema de comercio de derechos en esos objetivos secundarios, a saber, las reglas transitorias previstas en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 que regulan la asignación gratuita de derechos durante un período transitorio, la posibilidad de medidas financieras prevista en el apartado 6 del mismo artículo y las reglas especiales aplicables a los sectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono previstas en el apartado 12 del referido artículo, no cabe argüir que las reglas de asignación previstas en la Decisión 2011/278 sean manifiestamente inapropiadas en relación con esos objetivos secundarios.

73 Por tanto, la demandante no ha expuesto razones que permitan considerar que la Decisión 2011/278, a causa de la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, era manifiestamente inapropiada en relación con los objetivos por alcanzar.

74 En segundo término, en lo que atañe a la proporcionalidad en sentido estricto de la Decisión 2011/278 en relación con la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, hay que recordar que, en aplicación de ese principio, aunque sea adecuada y necesaria para alcanzar los objetivos legítimos que persigue, la referida Decisión no debe causar inconvenientes desmesurados en relación con los objetivos perseguidos (véase en ese sentido la sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 89).

75 Es preciso apreciar por tanto si la falta en la Decisión 2011/278 de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas puede causar para los explotadores de instalaciones sometidos al régimen de comercio de derechos de emisión inconvenientes desmesurados en relación con los objetivos perseguidos con el establecimiento de ese régimen, de manera que esa Decisión fuera manifiestamente desproporcionada en sentido estricto.

76 En ese sentido, debe apreciarse que, al adoptar medidas de desarrollo a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación gratuita armonizada de los derechos de emisión en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, la Comisión debía ponderar los derechos fundamentales de los explotadores sometidos al régimen de comercio de derechos de emisión, por una parte, y, por otra, la protección del medio ambiente prevista en el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales, en el artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo primero, y en los artículos 11 TFUE y 191 TFUE.

77 Cuando están en juego varios derechos y libertades fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, la valoración de si una disposición del Derecho de la Unión es desproporcionada debe efectuarse respetando la necesaria conciliación de las exigencias relacionadas con la protección de esos diferentes derechos y libertades y el justo equilibrio entre ellos (véase la sentencia Sky Österreich, EU:C:2013:28, apartado 60 y jurisprudencia citada; véase también en ese sentido la sentencia de 12 de junio de 2003, Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, apartados 77 y 81).

78 La demandante afirma que la Comisión no apreció ni ponderó correctamente la protección del clima y su ruina económica. La Comisión consideró que su liquidación judicial sería una medida positiva favorable para la mejor protección del medio ambiente. Según la demandante, la Comisión no tuvo en cuenta que en el presente caso no se aseguraba una mejor protección del clima, a causa del riesgo de desplazamiento de las emisiones fuera de la Unión. Además, la Comisión no atendió a las graves consecuencias que el cese de sus actividades causaría para la propia empresa, sus empleados y sus clientes. Según la demandante, la Comisión estimó indebidamente que la protección del clima debía prevalecer sobre el mantenimiento de numerosos empleos.

79 Se ha de observar que la demandante no ha expuesto factores que permitan considerar que la Decisión 2011/278 era manifiestamente desproporcionada en sentido estricto, a causa de la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas.

80 En efecto, en primer lugar, en contra de lo alegado por la Comisión, la introducción de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas no es ciertamente incompatible con los objetivos de la Directiva 2003/87 puesto que el objetivo principal de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión debe alcanzarse respetando una serie de objetivos secundarios y utilizando determinados instrumentos (véase el anterior apartado 68). El artículo 1, párrafo primero, de esa Directiva expone que el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero favorece las reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente. Uno de los otros objetivos secundarios a los que debe responder ese sistema, como se expresa en el quinto considerando de esa Directiva, es la preservación

del desarrollo económico y del empleo. La asignación de derechos a título gratuito basada en una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas trataría precisamente de evitar esas dificultades para las instalaciones afectadas y sería favorable por tanto para la preservación del desarrollo económico y del empleo.

81 No obstante, la introducción de una cláusula de esa clase es difícilmente conciliable con el principio de que quien contamina paga, reconocido en materia de medio ambiente por el artículo 191 TFUE, apartado 2. En efecto, conforme a ese principio, el objetivo del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero era fijar un precio para las emisiones de dichos gases y dejar a los operadores la elección entre el pago del precio o la reducción de sus emisiones (sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 90). El principio de que quien contamina paga pretende por tanto, en sustancia, responsabilizar a cada instalación afectada de manera individual. Ahora bien, la introducción de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas tendría como consecuencia la asignación de derechos suplementarios gratuitos a algunas instalaciones y la reducción uniforme de la misma cantidad de ese tipo de derechos para las instalaciones de todos los sectores y subsectores interesados a causa de la aplicación necesaria del factor de corrección uniforme intersectorial, porque la cantidad anual máxima de derechos prevista en el artículo 10 *bis*, apartado 5, de la Directiva 2003/87 no se puede aumentar. El aumento de las cantidades de derechos de emisión asignables gratuitamente a las instalaciones interesadas en aplicación de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas podría, por tanto, tener como consecuencia la reducción de este tipo de derechos de emisión para las demás instalaciones (véase en ese sentido la sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 83). Ello sería posible si la asignación gratuita de derechos de emisión conforme al régimen de comercio de esos derechos estuviera regida por el principio de solidaridad, como sucedía en el régimen de cuotas establecido sobre la base del artículo 58 CECA, ante una crisis manifiesta de la industria siderúrgica, para repartir equitativamente entre la totalidad de esa industria las consecuencias derivadas de la adaptación de la producción a posibilidades de comercialización reducidas (sentencia de 29 de septiembre de 1987, Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke/Comisión, 351/85 y 360/85, EU:C:1987:392, apartados 13 a 16). Sin embargo, el establecimiento de un régimen de comercio de derechos de emisión se integra en el ámbito del medio ambiente, regido por el principio de que quien contamina paga.

82 En segundo término, es preciso señalar que las normas introducidas por la Directiva 2009/29 para el período de comercio a partir de 2013 modificaron profundamente los métodos de asignación de derechos de emisión y establecieron, teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante los períodos primero y segundo de comercio, esto es, los períodos que van de 2005 a 2007 y de 2008 a 2012, un régimen más armonizado de comercio de derechos de emisión para aprovechar mejor los beneficios del comercio de derechos, evitar distorsiones en el mercado interior y facilitar vínculos entre regímenes de comercio de derechos de emisión, según enuncia el octavo considerando de la Directiva 2009/29 (sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 53). Además, del artículo 1, párrafo segundo, y del tercer considerando de la Directiva 2003/87 resulta que, después de su modificación por la Directiva 2009/29, la Directiva 2003/87 prevé reducciones más importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir a alcanzar los niveles de reducción que se consideran necesarios, desde el punto de vista científico, para evitar un cambio climático peligroso (sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 68). Para el tercer período de comercio, el artículo 9 de la Directiva 2003/87 dispone que la cantidad de derechos de emisión para la Unión en su conjunto que se expida cada año a partir de 2013 se reducirá de manera lineal desde la mitad del período 2008-2012. Según el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2003/87 y el decimoquinto considerando de la Directiva 2009/29, desde 2013 la asignación de derechos descansará en el principio de subasta. En virtud del artículo 10 *bis*, apartado 3, de la Directiva 2003/87, en principio, ya no se asignará ningún derecho de forma gratuita a los generadores de electricidad. Conforme al artículo 10 *bis*, apartado 11, segunda frase, de la Directiva 2003/87, después de 2013 los derechos de emisión asignados de forma gratuita se reducirán cada año en la misma cantidad, hasta llegar en 2020 a una situación en la que se asigne un 30 % de derechos de forma gratuita, con el objetivo de que en 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita.

83 Para atenuar las consecuencias de ese régimen de comercio de derechos para los sectores y subsectores afectados, el legislador de la Unión previó reglas transitorias en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 con objeto de respetar los derechos fundamentales y los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales, según manifiesta el quincuagésimo considerando de la Directiva 2009/29. De esa forma, estableció un sistema transitorio de expedición de derechos a título gratuito para los sectores distintos del de los productores de electricidad, para el cual no se asignará ningún derecho a título gratuito en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 3, de la Directiva 2003/87. Según el decimonoveno considerando de la Directiva 2009/29, el legislador considera que ese sector tiene la capacidad de repercutir el coste aumentado del CO_2.

84 Además, el legislador instauró reglas especiales para ciertos sectores a fin de perjudicar lo menos posible el desarrollo económico y la situación del empleo, según expone el quinto considerando de la Directiva 2003/87.

85 Por un lado, según el artículo 10 *bis*, apartado 6, de la Directiva 2003/87, los Estados miembros podrán adoptar medidas financieras en favor de sectores o subsectores de los que se sepa que están expuestos a un riesgo significativo de fugas de carbono debido a los costes relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de la electricidad, a fin de compensar dichos costes y cuando dichas medidas financieras sean conformes a las normas sobre ayudas estatales aplicables y por adoptar en este ámbito. En ese sentido la Comisión aprobó las Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2012, C 158, p. 4). También ha autorizado ya ayudas de Estado a las empresas alemanas expuestas a un riesgo significativo de fugas de carbono debido a los costes relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidos en los precios de la electricidad (DO 2013, C 353, p. 2).

86 Por otro lado, el legislador previó en el artículo 10 *bis*, apartado 12, de la Directiva 2003/87, una regla especial para la asignación gratuita de derechos de emisión a las instalaciones de los sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono. Según esa regla, en 2013 y en cada uno de los años siguientes hasta 2020, las instalaciones interesadas recibirán una cantidad de derechos de emisión de forma gratuita igual al 100 % de la cantidad determinada de acuerdo con las medidas a que se refiere el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87. Según el vigesimocuarto considerando de la Directiva 2009/29, esa regla se estableció para evitar las desventajas económicas para los sectores y subsectores de la Unión que son grandes consumidores de energía y están sujetos a la competencia internacional que no se encuentra sometida a limitaciones comparables en materia de emisiones de carbono.

87 Además, según el artículo 10, apartado 3, de la Directiva 2003/87, corresponde a los Estados miembros determinar el uso que debe hacerse de los ingresos generados por la subasta de los derechos de emisión. En ese sentido están obligados a utilizar al menos el 50 % de los ingresos generados por las subastas de derechos para uno o varios de los fines enumerados en esa disposición, entre los cuales, en particular, según su apartado 3, letras a) y g), la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la financiación de la investigación y el desarrollo de la eficiencia energética y las tecnologías limpias en los sectores cubiertos por la Directiva 2003/87.

88 Por tanto, como sea que la demandante no impugna el principio de base de la subasta de derechos de emisión previsto por la Directiva 2003/87, la desventaja que pueden sufrir los explotadores de instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a causa de la falta de una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas consiste en que, durante el período transitorio, éstos sólo pueden obtener derechos gratuitos en aplicación de las reglas de la Decisión 2011/278, y no otros, suplementarios, en virtud de una cláusula de esa clase.

89 Siendo así, no se advierte que la Decisión 2011/278 sea manifiestamente desproporcionada en sentido estricto por no prever a título suplementario una cláusula relativa a los casos específicos que presentan dificultades excesivas. La demandante no ha expuesto ningún factor que permita considerar que, además del riesgo en una economía de mercado, la existencia de los explotadores de instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero está amenazada de forma singular por la aplicación de las reglas de asignación establecidas por la Decisión 2011/278. El hecho de que ésta no prevea una cláusula para evitar las situaciones en las que la existencia de una empresa esté amenazada a causa de dificultades económicas y financieras nacidas de su gestión individual no permite concluir que la referida Decisión sea manifiestamente desproporcionada en sentido estricto. En ese sentido conviene observar que los Estados miembros pueden considerar la posibilidad de medidas de ayuda de Estado, con observancia de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE.

90 En el presente asunto hay que observar que, según la demandante, sus dificultades económicas y financieras proceden, en sustancia, del hecho de que la Comisión se negara indebidamente a determinar en la Decisión 2011/278 una referencia de producto específica para la cera de lignito de la que es el único fabricante en Europa. Según la demandante, si se hubiera determinado esa referencia de producto, las reglas de asignación previstas por la Decisión 2011/278 le habrían permitido obtener suficientes derechos gratuitos. Ahora bien, las circunstancias que originan esas dificultades, concernientes a la determinación de una referencia de producto específica por la Comisión, no permiten considerar que la existencia de las instalaciones esté amenazada de forma singular por la aplicación de las reglas de asignación previstas por la Decisión 2011/278, tanto menos cuando la demandante no ha aducido dentro del presente recurso ningún motivo basado en la falta de determinación en esa Decisión de una referencia de producto para la cera de lignito, como también resulta de los debates en la vista.

91 En particular, no se deduce de los factores de hecho y de Derecho expuestos por la demandante que las reglas previstas en el artículo 10 *bis*, apartado 12, de la Directiva 2003/87 no sean aptas para evitar en algunos supuestos dificultades económicas para las instalaciones que forman parte de un sector expuesto a un riesgo significativo de fuga de carbono, en virtud de la Decisión 2010/2/UE de la Comisión, de 24 de diciembre de 2009, por la que se determina, de conformidad con la Directiva 2003/87, una lista de los sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono (DO 2010, L 1, p. 10), según su modificación en último término por la Decisión 2014/9/UE de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013 (DO 2014, L 9, p. 9). En ese sentido, es oportuno constatar que la demandante pertenece a uno de esos sectores, en virtud del punto 1.2 del anexo de la Decisión 2010/2. En efecto, la demandante pertenece al sector «Refino de petróleo», correspondiente al código 2320 de la Nomenclatura General de Actividades Económicas de las Comunidades Europeas (NACE). La demandante ya se beneficia por tanto de un trato especial, puesto que ha obtenido en 2013 y obtendrá cada año sucesivo hasta 2020 una cantidad de derechos gratuitos equivalente al 100 % de la cantidad determinada conforme a la Decisión 2011/278, y no sólo el 80 %, con una reducción cada año en la misma cantidad, hasta llegar en 2020 a un 30 %, como prevé el régimen general según el artículo 10 *bis*, apartado 11, de la Directiva 2003/87.

92 Según la jurisprudencia, la ventaja final para el medio ambiente depende del rigor con el que se establezca la cantidad total de derechos de emisión asignados, que representa el límite global de las emisiones autorizadas por el régimen de comercio de derechos (sentencia Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, apartado 26). Como afirma la Comisión, si existiera una cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas, los explotadores estarían menos incitados a reducir sus emisiones con medidas económicas o técnicas de adaptación porque siempre podrían solicitar en caso de dificultades excesivas la asignación de derechos gratuitos suplementarios.

93 Además, ya se ha juzgado que, aunque las instituciones deben procurar en el ejercicio de sus competencias que las cargas impuestas a los operadores económicos no superen lo necesario para el logro de los objetivos que la autoridad está obligada a alcanzar, no se deduce de ello sin embargo que

para evaluar dicha obligación haya que tomar como referencia la situación específica de un operador o de un grupo de operadores determinado. Tal evaluación, dada la multiplicidad y la complejidad de las situaciones económicas, sería no sólo irrealizable, sino que generaría una fuente constante de inseguridad jurídica (sentencias de 24 de octubre de 1973, Balkan-Import-Export, 5/73, EU:C:1973:109, apartado 22, y de 15 de diciembre de 1994, Unifruit Hellas/Comisión, T-489/93, EU:T:1994:297, apartado 74). Además, se ha estimado que el saneamiento de un mercado perseguido por medidas de restricción de la Unión no impone a la Comisión la obligación de garantizar a cada empresa singular una producción mínima en función de sus propios criterios de rentabilidad y de desarrollo (véanse en ese sentido las sentencias de 7 de julio de 1982, Klöckner-Werke/Comisión, 119/81, EU:C:1982:259, apartado 13, y de 30 de noviembre de 1983, Ferriere San Carlo/Comisión, 235/82, EU:C:1983:356, apartado 18).

94 Se sigue de ello que la argumentación a título subsidiario de la demandante debe desestimarse, y por tanto también los motivos primero y tercero.

Sobre el segundo motivo fundado en la vulneración de las competencias de los Estados miembros y del principio de subsidiariedad

95 La demandante alega que, al denegar la asignación gratuita de derechos basada en la cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas prevista en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG, la Comisión vulneró las competencias de los Estados miembros. Según esa parte, los Estados miembros son competentes para determinar todas las reglas de asignación que se hayan de aplicar junto con los métodos definidos por la Comisión en la Decisión 2011/278. La Directiva 2003/87 no prevé que la Unión sea exclusivamente competente para fijar las reglas de asignación. La demandante afirma también que la Comisión vulneró así el principio de subsidiariedad.

96 En primer término, en su argumentación de que los Estados miembros son competentes para determinar todas las reglas de asignación que se hayan de aplicar junto con los métodos definidos por la Comisión en la Decisión 2011/278, la demandante mantiene que se deduce del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 que pueden existir otras reglas de asignación junto con los métodos de asignación definidos por la Comisión, en defecto de lo cual la denegación prevista en esa disposición carecería de sentido. Según ella el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 sólo puede abarcar los supuestos concernientes, no a las asignaciones individuales y su cálculo, sino a las reglas de asignación generales, ya que la facultad de control por la Comisión de las asignaciones individuales de derechos por los Estados miembros ya está prevista por el artículo 51 del Reglamento (UE) nº 389/2013 de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87 y las Decisiones nº 280/2004/CE y nº 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 920/2010 y nº 1193/2011 de la Comisión (DO L 122, p. 1).

97 Debe desestimarse esa argumentación. En efecto, el artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 se refiere a las asignaciones individuales ya que esa disposición, puesta en relación con el apartado 1 del mismo artículo, prevé en particular que la Comisión comprobará que las listas de instalaciones y los derechos de emisión que se asignen de forma gratuita a cada instalación se ajusten al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87.

98 Acerca del argumento referente al Reglamento nº 389/2013, conviene observar que éste es un Reglamento de ejecución basado en el artículo 19 de la Directiva 2003/87, que por tanto no puede separarse de las disposiciones del artículo 11, apartado 3, de esa Directiva. Por otro lado, hay que señalar que, en virtud del artículo 1 del Reglamento nº 389/2013, éste sólo regula el funcionamiento y mantenimiento del diario independiente de transacciones previsto en el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2003/87 y los registros previstos en el artículo 6 de la Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el

seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kyoto (DO L 49, p. 1), por un lado, y por otro un sistema de comunicación con ese Registro.

99 La demandante también mantiene que se deduce de un análisis global del sistema de asignación de derechos previsto por la Decisión 2011/278 que, dado que los métodos de asignación sólo abarcan el supuesto general y no prevén excepciones para los supuestos atípicos, la República Federal de Alemania estaba facultada para colmar esa laguna a través del artículo 9, apartado 5, de la TEHG. Según esa parte, aunque es cierto que los Estados miembros no son competentes para regular los supuestos regidos por la Decisión 2011/278, sí lo son para determinar todas las otras reglas de asignación destinadas a aplicarse junto con los métodos de asignación definidos por la Comisión.

100 También se ha de desestimar esa argumentación.

101 En efecto, hay que observar que el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 prevé reglas transitorias para la asignación gratuita de derechos de emisión. Según el apartado 1, párrafo primero, de esa disposición, la Comisión adoptará medidas de desarrollo a escala de la Unión, totalmente armonizadas, para la asignación armonizada de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, lo que hizo al adoptar la Decisión 2011/278, que conforme a su artículo 1 define las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo a la Directiva 2003/87 a partir de 2013. El artículo 10 de la Decisión 2011/278 establece los métodos de cálculo para la asignación de esos derechos a las instalaciones (véase el anterior apartado 44). Como afirma la Comisión, esa armonización total para toda la Unión supone que las reglas de asignación establecidas en la Decisión 2011/278 sean exhaustivas y excluyan necesariamente toda asignación gratuita de derechos en virtud de reglas nacionales.

102 En segundo término, la asignación gratuita de derechos de emisión basada en una regla nacional que vaya más allá de las reglas establecidas en la Decisión 2011/278 es contraria al objetivo del legislador de la Unión, que se proponía, como ya se ha apreciado (véase el anterior apartado 82), establecer un régimen de comercio de derechos de emisión más armonizado para aprovechar mejor los beneficios del comercio de derechos, evitar distorsiones en el mercado interior y facilitar vínculos entre regímenes de comercio de derechos de emisión (sentencia Polonia/Comisión, EU:T:2013:113, apartado 41).

103 En tercer lugar, no cabe argüir que las reglas de asignación previstas en la Decisión 2011/278 sólo abarcan el supuesto general y que por tanto los supuestos atípicos pueden regularse por el Derecho nacional. En efecto, la Comisión estaba obligada en virtud del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, a adoptar medidas de desarrollo a escala comunitaria, totalmente armonizadas, para la asignación gratuita de los derechos de emisión. Toda vez que es inherente a las reglas generales de asignación que tengan un mayor impacto en algunas instalaciones que en otras (véase el anterior apartado 71), esas reglas comprenden todos los supuestos, y también los supuestos atípicos. Un Estado miembro no puede establecer unilateralmente una excepción a las reglas armonizadas de la Unión (véase por analogía la sentencia de 14 de mayo de 1996, Faroe Seafood y otros, C-153/94 et C-204/94, EU:C:1996:198, apartado 56).

104 Por otro lado, se ha de señalar que el artículo 9, apartado 5, de la TEHG no prevé que la República Federal de Alemania sea competente para asignar derechos a título gratuito a los explotadores de instalaciones que hagan frente a dificultades excesivas. En efecto, esa asignación sólo es posible con fundamento en dicha disposición si la Comisión no la deniega.

105 En segundo lugar, en lo que atañe a la argumentación de la demandante de que la Comisión vulneró el principio de subsidiariedad al denegar la asignación gratuita de derechos de emisión basada en la cláusula relativa a los casos que presentan dificultades excesivas prevista en el artículo 9, apartado 5, de la TEHG, es preciso recordar que, a tenor del artículo 5 TUE, apartado 3, en virtud de ese

principio, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

106 Debe desestimarse esa argumentación. En efecto, es preciso observar que las reglas transitorias relativas a la asignación de derechos a título gratuito establecidas en la Decisión 2011/278 sobre la base del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 son exhaustivas y excluyen necesariamente toda asignación gratuita de derechos en virtud de reglas nacionales (véase el anterior apartado 101). Además, la demandante no ha refutado el hecho de que el establecimiento del régimen de comercio de derechos de emisión en la Unión por la Directiva 2003/87 no podía realizarse de forma suficiente por los Estados miembros actuando individualmente, y que por tanto el establecimiento de ese régimen podía realizarse mejor, debido a su dimensión y a sus efectos, a escala de la Unión. También resulta del octavo considerando de la Directiva 2009/29 que la revisión emprendida en 2007, teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante los dos primeros períodos de comercio, había confirmado que era fundamental disponer de un régimen de comercio de derechos de emisión más armonizado para aprovechar mejor los beneficios del comercio de derechos, evitar distorsiones en el mercado interior y facilitar vínculos entre regímenes de comercio de derechos de emisión.

107 Por consiguiente, se ha de desestimar el segundo motivo.

108 Por todo lo antes expuesto debe desestimarse el recurso.

Costas

109 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales, según lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Romonta GmbH cargará con las costas del procedimiento principal y del procedimiento de medidas provisionales.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de septiembre de 2014.

Firmas