



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGIOZZI
presentadas el 30 de noviembre de 2017¹

Asunto C-5/16

**República de Polonia
contra
Parlamento Europeo,**

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Decisión (UE) 2015/1814 — Determinación de la base jurídica — Toma en consideración de los efectos del acto — Artículo 192 TFUE, apartado 1 — Artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c) — Concepto de “afectación significativa” de la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía — Concepto de “afectación significativa” de la estructura general de abastecimiento energético de un Estado miembro — Principio de cooperación leal — Artículo 15 TUE — Competencias del Consejo Europeo — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Principio de proporcionalidad — Evaluación de impacto»

Introducción

1. Mediante su recurso, la República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión (UE) 2015/1814 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2015, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).
2. 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,³ se adoptó sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1, para contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales de reducción de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero de la Unión y de sus Estados miembros en mayor medida. Fue modificada de forma notable por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009.⁴
3. El régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «RCDE») está en vigor desde el 1 de enero de 2005 y abarca el 45 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión. Inicialmente, la Directiva 2003/87 establecía tres periodos de comercio de derechos de emisión: 2005-2007, 2008-2012 y 2013-2020. Aunque la Directiva 2003/87 indica que la Unión se ha comprometido a conseguir una reducción del 8 % de las emisiones de gases de efecto

¹ Lengua original: francés.

² DO 2015, L 264, p. 1.

³ DO 2003, L 275, p. 32. Salvo que se indique lo contrario, cada vez que en las presentes conclusiones mencione la Directiva 2003/87, me referiré a su versión inicial, es decir, no modificada.

⁴ DO 2009, L 140, p. 63.

invernadero para el periodo comprendido entre 2008 y 2012 respecto a los niveles de 1990,⁵ la Directiva 2009/29 deja constancia del compromiso del Consejo Europeo de reducir para 2020 las emisiones globales de gases de efecto invernadero de la Unión «al menos un 20 % respecto a los niveles de 1990, y un 30 % siempre que otros países desarrollados se comprometan a realizar reducciones comprobables».⁶

4. Pese a la adopción de diversas decisiones encaminadas a completar las normas del RCDE o a modificarlas,⁷ la situación del mercado del carbono siguió siendo preocupante a raíz de un importante excedente de derechos de emisión disponibles en dicho mercado, lo cual dio lugar a un fuerte desequilibrio entre la oferta y la demanda. Esta situación, que, según el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado del mercado europeo del carbono (en lo sucesivo, «Informe de la Comisión de 2012»),⁸ podía prolongarse en caso de inactividad del legislador de la Unión, incitó a éste a actuar y a adoptar la Decisión impugnada.

Marco jurídico

5. La Decisión impugnada se adoptó el 6 de octubre de 2015 sobre la base del artículo 192 TFUE, apartado 1. Su artículo 1 aborda la cuestión de la reserva de estabilidad del mercado (en lo sucesivo, «REM») que tiene por objeto establecer. Tiene el siguiente tenor:

«1. Se establecerá una [REM] en 2018, y la incorporación de derechos de emisión a la reserva se pondrá en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2019.

2. La cantidad de 900 millones de derechos de emisión deducida de los volúmenes por subastar en el periodo 2014-2016, tal como se establece en el Reglamento (UE) n.º 176/2014, de conformidad con el artículo 10, apartado 4, de la Directiva [2003/87], no se añadirá a los volúmenes por subastar en 2019 y 2020, sino que, en su lugar, se incorporará a la reserva.

3. Los derechos de emisión no asignados a instalaciones de conformidad con el artículo 10 *bis*, apartado 7, de la Directiva [2003/87] y los derechos de emisión no asignados a instalaciones en virtud de la aplicación del artículo 10 *bis*, apartados 19 y 20, de dicha Directiva se incorporarán a la reserva en 2020. La Comisión revisará la Directiva [2003/87] en relación con esos derechos de emisión no asignados y, en su caso, presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

[...]

5. Cada año, una cantidad de derechos de emisión equivalente al 12 % de la cantidad total de derechos de emisión en circulación [...] se deducirá del volumen de derechos de emisión por subastar por parte de los Estados miembros en virtud del artículo 10, apartado 2, de la Directiva [2003/87] y se incorporará a la reserva a lo largo de un periodo de doce meses a partir del 1 de septiembre de ese año, salvo que la cantidad de derechos de emisión que deba incorporarse a la reserva sea inferior a 100 millones. [...]

[...]

5 Véase, en particular, el considerando 2 de la Directiva 2003/87.

6 Considerando 3 de la Directiva 2009/29.

7 Véanse el Reglamento (UE) n.º 1031/2010 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2010, sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87 (DO 2010, L 302, p. 1), la Decisión 377/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2013, que establece una excepción temporal a la Directiva 2003/87 (DO 2013, L 113, p. 1), y el Reglamento (UE) n.º 176/2014 de la Comisión, de 25 de febrero de 2014, por el que se modifica el Reglamento n.º 1031/2010, en particular con el fin de determinar los volúmenes de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se subastarán en 2013-2020 (DO 2014, L 56, p. 11).

8 COM(2012) 652 final, de 14 de noviembre de 2012.

6. Si, en un año, la cantidad total de derechos de emisión en circulación es inferior a 400 millones, se retirarán de la reserva 100 millones de derechos de emisión y se añadirán al volumen de derechos de emisión por subastar por parte de los Estados miembros en virtud del artículo 10, apartado 2, de la Directiva [2003/87]. Cuando la reserva contenga menos de 100 millones de derechos de emisión, se retirarán de ella todos los derechos de emisión que contenga con arreglo a lo dispuesto en el presente apartado.

[...]»

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

6. La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión impugnada y que condene en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.

7. El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y que condene en costas a la República de Polonia.

8. El 1 de junio de 2016, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania,⁹ del Reino de España, de la República Francesa y de la Comisión Europea en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo. El mismo día se admitió la intervención del Reino de Suecia en apoyo de las pretensiones del Consejo.

9. Durante la vista ante el Tribunal de Justicia, que se celebró el 11 de julio de 2017, fueron oídos los informes orales de la República de Polonia, del Parlamento, del Consejo, del Reino de España, de la República Francesa y de la Comisión.

Sobre el recurso

10. La República de Polonia invoca cinco motivos de anulación de la Decisión impugnada. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c), por adoptarse la Decisión impugnada mediante el procedimiento legislativo ordinario a pesar de que dicha Decisión constituye una medida que afecta de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. El segundo motivo se basa en la vulneración del principio de cooperación leal y de las competencias del Consejo establecidas en el artículo 15 TUE por adoptarse medidas contrarias a las conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014. El tercer motivo se basa en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima por adoptarse medidas que interfieren en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo de comercio. El cuarto motivo se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad, por adoptarse medidas para alcanzar objetivos más ambiciosos de reducción de emisiones que los resultantes de las obligaciones internacionales de la Unión y que los que impone la Directiva 2003/87. El quinto motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de analizar debidamente los efectos de la Decisión impugnada en los distintos Estados miembros y en el incumplimiento de la obligación de efectuar una evaluación suficiente de los efectos de su adopción en el mercado del comercio de derechos de emisión.

⁹ Finalmente, la República Federal de Alemania no presentará ningún escrito de formalización de la intervención ni participará en la fase oral del presente procedimiento.

Análisis

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c)

Alegaciones de las partes

11. En esencia, la República de Polonia se remite al tenor literal del artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c), para deducir que la Decisión impugnada debería haberse adoptado sobre la base de dicho artículo y, por consiguiente, con arreglo al procedimiento legislativo especial. Dicha disposición establece, en su opinión, que los actos jurídicos que tienen una importancia fundamental para los Estados miembros deben ser adoptados en el Consejo por unanimidad, lo cual confiere un derecho de veto a los citados Estados del que se ha privado a la República de Polonia. La demandante sostiene que la Decisión impugnada afecta de forma significativa a su elección entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. Recuerda que, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de determinación de la base jurídica y de conformidad con el tenor del artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c), deberían examinarse los efectos de la Decisión impugnada para determinar si su base jurídica es correcta. Según la demandante, para apreciar la existencia de una afectación significativa, concepto que el Tratado no precisa, debería tenerse en cuenta el contexto energético global existente en un Estado miembro. La República de Polonia aduce que depende en gran medida de los combustibles fósiles, que el 83 % de su electricidad proviene del carbón y del lignito y que dispone de reservas importantes de carbón, lo que le garantiza la posibilidad de producir a bajo coste y, por consiguiente, su competitividad económica y la disponibilidad de energía para sus ciudadanos. Partiendo de la premisa de que los precios de los derechos de emisión inciden directamente en la elección de la tecnología de producción de cara a inversiones futuras, la República de Polonia considera que el precio de los derechos de emisión incidirá en la evolución de la estructura nacional de producción de electricidad. La República de Polonia prevé que, para 2035, se construirán muchas más centrales de gas, mientras que, si no existiera una reserva de estabilidad del mercado, las inversiones se dirigirían a las centrales de carbón de alto rendimiento. Por consiguiente, la creación de esa reserva afecta de forma significativa a la demanda de combustibles, pues lleva aparejado un aumento de la utilización de gas natural que habría que importar, lo cual afectaría a la seguridad energética de la demandante. Añade que la propia Comisión ha reconocido que el incremento del precio de los derechos de emisión tiene por objeto fomentar el cambio de combustible y disuadir las inversiones en centrales de carbón.¹⁰

12. Los demandados, apoyados por las coadyuvantes, sostienen, en esencia, lo siguiente. En lo que respecta a la determinación de la base jurídica, la constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia se centra en la finalidad y en el contenido del acto y, en caso de que persiga una doble finalidad, la base jurídica únicamente debe reflejar su componente principal. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ha establecido jamás la obligación de tener en cuenta los efectos del acto lo cual además, en opinión del Reino de España, plantearía dificultades dado que la base jurídica no podría analizarse debidamente hasta después de que el acto hubiera entrado en vigor. Los demandados y las coadyuvantes se apoyan en las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Letonia.¹¹ Arguyen asimismo que el artículo 192 TFUE, apartado 2, constituye una excepción y que, por ese motivo, debe ser interpretado de forma estricta. Recurrir en exceso al procedimiento legislativo especial dificultaría la realización de los objetivos de la Unión en materia medioambiental. Por otro lado, dichas partes deducen del tenor literal de la Decisión impugnada que ésta debe interpretarse, a efectos de determinar los objetivos que persigue, junto con la Directiva

¹⁰ La demandante se refiere, en particular, al documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Evaluación de impacto que acompaña la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE» (en lo sucesivo, «Evaluación de impacto») (SWD/2014/017 final, p. 53).

¹¹ Sentencia de 3 de octubre de 2013, Comisión/Letonia (C-267/11 P, EU:C:2013:624), apartado 58.

2003/87, habida cuenta de que la REM pretende corregir un desequilibrio estructural del RCDE. El propio RCDE es neutro desde el punto de vista tecnológico y el hecho de que no afecta de forma directa a la combinación energética de los Estados miembros queda reflejado en las bases jurídicas de las Directivas 2003/87 y 2009/29 que, por lo demás, nunca han sido impugnadas. Asimismo, la creación de la REM mantiene la neutralidad del RCDE y no tiene ningún efecto significativo en la elección de los Estados miembros. El único efecto a largo plazo de la REM consiste en aplacar la volatilidad del precio de los derechos de emisión y no en buscar un incremento sistemático de dichos precios. De hecho, la Evaluación de impacto de la Comisión hace mención a ese objetivo de estabilización de los precios a largo plazo. Además, ese efecto estabilizador queda garantizado por una lógica bidireccional, es decir, que la REM podría actuar tanto contra una caída descontrolada del volumen de los derechos de emisión disponibles como contra un incremento excesivo de esa disponibilidad. En cualquier caso, el incremento de los precios permitiría elegir a los Estados miembros y a los operadores. Por tanto, si la REM incidiera en la combinación energética de los Estados miembros, únicamente lo haría de forma secundaria. La REM no tendría por efecto incidir en la elección de un Estado miembro entre diferentes fuentes o modificar su fuente de abastecimiento. Además, la REM no establece objetivos individuales de reducción para los Estados miembros. Según los demandados y las coadyuvantes, los efectos de la REM a que hace referencia la República de Polonia no son más que meras especulaciones y conjeturas, habida cuenta en particular, que es muy difícil efectuar predicciones en ese ámbito. La República de Polonia expone de forma algo sesgada los efectos de la REM, en primer lugar, al señalar exclusivamente que darían lugar a un incremento de los precios, pese a que se trata de un mecanismo que también permite lograr una reducción del precio de los derechos de emisión, y, en segundo lugar, al no tener en cuenta la circunstancia de que el ámbito de aplicación del RCDE excede del ámbito exclusivamente energético y que, en cualquier caso, los costes de producción vienen determinados por múltiples factores y no únicamente el precio de los derechos de emisión.

13. La República de Polonia replica que, aunque no cuestiona la base jurídica de la Directiva 2003/87, eso no significa que el artículo 192 TFUE, apartado 1, sea la base jurídica adecuada de la Decisión impugnada, habida cuenta de que esa decisión debe ser objeto de un examen autónomo e independiente de la Directiva al objeto de establecer su base jurídica correcta y de que carece de pertinencia la práctica legislativa anterior en el momento en el que se controla la base jurídica de un acto. La demandante observa que, en cualquier caso, el Tribunal de Justicia no ha examinado la base jurídica de la Directiva 2009/29. Sin rebatir la jurisprudencia invocada por los demandados y las coadyuvantes, la demandante sostiene que el Tribunal de Justicia ya ha analizado los efectos de un acto en el marco del examen de su base jurídica¹² precisamente porque la determinación de sus efectos constituye un elemento objetivo que puede ser tomado en consideración. La demandante invoca de nuevo su alegación relativa a la Evaluación de impacto que, según ella, confirma la influencia de la REM en la combinación energética. En su opinión, otros análisis y publicaciones científicas concluyen asimismo que el precio de los derechos de emisión se incrementará a raíz de la constitución de la REM. Dado que existen divergencias en cuanto a la interpretación de la Evaluación de impacto, la República de Polonia se remite al «Análisis de la influencia del mecanismo de reserva de estabilidad del mercado en la formación de la combinación energética de Polonia», elaborado por el Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (Centro nacional de equilibrado y gestión de las emisiones, Polonia) (en lo sucesivo, «evaluación KOBiZE»),¹³ que demuestra que la combinación energética de la República de Polonia se vería afectada de forma notable por la aplicación de la Decisión impugnada. La demandante recuerda que el porcentaje de las emisiones procedentes de actividades de combustión de las emisiones totales del país fue del 83,8 % en 2014 y deduce que, aunque el ámbito de aplicación del RCDE es más amplio, la REM afecta fundamentalmente a este sector.

¹² La demandante se refiere a las sentencias de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (C-42/97, EU:C:1999:81), y de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo (C-281/01, EU:C:2002:761), y a las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en el asunto Comisión/Letonia (C-267/11 P, EU:C:2013:46).

¹³ Véase el anexo C1 del escrito de réplica de la República de Polonia.

14. La República de Polonia replica a las coadyuvantes que la distinción entre el artículo 192 TFUE, apartado 2, y el artículo 194 TFUE debería ser pertinente, puesto que el primero guarda relación con la política medioambiental de la Unión y el segundo con su política energética. La demandante insiste en que la propia Comisión admitió, en la Evaluación de impacto, que el objetivo que persigue la REM es reorientar a los Estados miembros hacia las energías renovables. Aduce asimismo que la Directiva 2003/87 excluye al sector eléctrico del sistema de asignación gratuita. Al existir una obligación de compra, el impacto de un incremento del precio de los derechos de emisión es más importante en ese sector, dado que los operadores se verían obligados a buscar otras fuentes y a modificar, en consecuencia, su combinación energética. La República de Polonia rebate en estos términos la alegación según la cual la REM es neutra desde el punto de vista de la estructura de la citada combinación. Por último, la demandante, en desacuerdo con la evaluación KOBIZE, responde a las críticas formuladas señalando que los efectos se analizan hasta 2030, que la herramienta para la elaboración de modelos utilizada es irreproachable y que la limitación del estudio a Polonia está justificada por razones objetivas.

15. En la fase de réplica, los demandados destacan que la demandante no ha puesto en entredicho la jurisprudencia tradicional relativa a la determinación de la base jurídica y aducen que, en caso de que se pudieran tener en cuenta los efectos de un acto, ello solo sería posible en el marco de una apreciación de la finalidad y del contenido del citado acto, pero no en el marco de una apreciación distinta o autónoma. En cuanto a la REM, no tiene por efecto modificar el nivel de ambición inicial del RCDE sino que es un mero acto accesorio que se integra a la perfección en él. También rebaten la pertinencia y las conclusiones de la evaluación KOBIZE, pues ésta se elaboró después de que se hubiera adoptado la Decisión impugnada, porque lleva a cabo un análisis parcial de los efectos a corto plazo supuestamente derivados de la REM únicamente en Polonia y, por último, porque se basa en una premisa incorrecta y aplica una metodología errónea. Con carácter subsidiario, los demandados dudan del carácter «significativo» de la afectación de la estructura general de abastecimiento energético de la demandante, como exige, sin embargo, el artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c).

Análisis

– Sobre la determinación del criterio aplicable

16. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, que las partes no cuestionan, en el marco del sistema de competencias de la Unión, «la elección de la base jurídica de un acto debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto. [...] Si el examen de un acto [...] muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante».¹⁴

17. Aunque el Tribunal de Justicia se refiera a la finalidad y al contenido del acto como elementos que «en especial» deben guiar la apreciación de la base jurídica —expresión que parece dejar margen para otros criterios— ha de señalarse que siempre se ha atendido a esos dos. Por otra parte, los efectos de un acto no se confunden necesariamente ni totalmente con el objetivo que persigue. Por último, como ha señalado acertadamente el Reino de España, incluir en el examen que el juez de la Unión debe llevar a cabo para apreciar la adecuación de la base jurídica de un acto los efectos esperados de ese acto

¹⁴ Véanse, entre la abundante jurisprudencia, las sentencias de 30 de enero de 2001, España/Consejo (C-36/98, EU:C:2001:64), apartados 58 y 59; de 6 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-490/10, EU:C:2012:525), apartados 44 y 45, y de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo (C-377/12, EU:C:2014:1903), apartado 34.

supondría exigir al legislador de la Unión que desplegase dotes de adivinación. Por esa razón, en el presente análisis, me limitaré a examinar la finalidad y el contenido de la Decisión impugnada con el objeto de determinar si el legislador podía basar legítimamente su actuación en el artículo 192 TFUE, apartado 1.¹⁵

– *Sobre la finalidad y el contenido de la Decisión impugnada*

18. Conviene precisar, de partida, que considero, al igual que la República de Polonia, que la base jurídica de la Decisión impugnada, pese a las evidentes relaciones existentes, debe apreciarse de forma autónoma con respecto a la base jurídica de la Directiva 2003/87 o de la Directiva 2009/29 que la ha modificado, de modo que, en el presente procedimiento, no puede extraerse ninguna conclusión definitiva del hecho de que la demandante no haya dirigido su acción contra las dos Directivas antes citadas.

19. En lo que respecta a la finalidad de la Decisión impugnada, no cabe duda de que está estrechamente vinculada con la de la Directiva 2003/87 con respecto a la cual el Tribunal de Justicia ya ha establecido que, «si bien el objetivo final del [RCDE] es la protección del medio ambiente por una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, *dicho régimen no reduce por sí mismo tales emisiones*, sino que fomenta y favorece la búsqueda del menor coste posible para lograr una reducción de dichas emisiones a un nivel dado [...]». Las ventajas medioambientales se deben a la severidad de la cuota total de derechos de emisión asignados, que representa el límite global de emisiones autorizadas por dicho régimen. De ello se deduce igualmente que la lógica económica del [RCDE] consiste en permitir que las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero necesarias para obtener un resultado medioambiental predeterminado se produzcan con el menor coste posible. Al permitir, en particular, la venta de los derechos de emisión asignados, este régimen pretende estimular a cualquiera de sus participantes a emitir una cantidad de gases de efecto invernadero inferior a los derechos de emisión que inicialmente le fueron asignados, con el fin de transmitir el excedente a otro participante que haya producido una cantidad de emisiones superior a los derechos de emisión asignados. Así, el buen funcionamiento del [RCDE] implica la existencia de una demanda y una oferta de derechos de emisión por parte de los participantes en el régimen, lo que supone igualmente que el potencial de reducción de las emisiones imputables a las actividades comprendidas en el régimen puede variar, incluso de manera considerable. Además [...] cuanto más desarrollado esté el sistema, mayor será la variación de los costes de cumplimiento de las empresas individuales, y mayor el potencial global de reducción de los costes».¹⁶

20. Se desprende asimismo de la jurisprudencia que «si bien el objetivo principal de [la Directiva 2003/87] es reducir de manera sustancial las emisiones de gases de efecto invernadero», este objetivo debe lograrse respetando una serie de objetivos secundarios como «preservar el desarrollo económico y el empleo y mantener la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia».¹⁷

¹⁵ En mi opinión, en las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Letonia (C-267/11 P, EU:C:2013:46) y, en particular, en su punto 58 que las partes invocan, únicamente se analiza la finalidad y el contenido del acto. En efecto, dicho punto se limita a recordar, a la luz de la base jurídica de la Directiva 2003/87, que «la Comisión no podía fundamentar válidamente la Decisión controvertida en una interpretación o aplicación de la Directiva 2003/87 en el sentido de que la misma afecta *principalmente* de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. En cambio, la base jurídica de la Decisión controvertida no se cuestionaría aunque dicha afectación, aun siendo significativa, *sólo respondiese a un componente u objetivo secundario*, es decir, a un efecto secundario de la Directiva» (el subrayado es mío).

¹⁶ Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartados 31 a 33. Véase asimismo la sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 26.

¹⁷ Véase la sentencia de 22 de junio de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisión (C-540/14 P, EU:C:2016:469), apartado 49 y jurisprudencia citada.

21. La Decisión impugnada recuerda en su exposición de motivos el objetivo que persigue la Directiva 2003/87, que consiste en «fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma rentable y económicamente eficiente».¹⁸

22. A tenor de las conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014 sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030¹⁹ y para lograr el objetivo vinculante de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión al menos en un 40 % para el año 2030 con respecto a los niveles de 1990, el Consejo Europeo instaba a dotar de mayor eficacia al RCDE reformándolo, es decir, incorporando en él «un instrumento que establezca el mercado».²⁰ Con anterioridad, el Informe de la Comisión de 2012 había realizado un balance poco prometedor del funcionamiento del RCDE, pues éste acumulaba un excedente de 955 millones de derechos de emisión.²¹ El aumento de la oferta de derechos de emisión se añadía a una escasa demanda que había tenido por resultado una caída del precio de los derechos de emisión. Con la puesta en marcha de la tercera fase del RCDE, el Informe de 2012 estimaba que el excedente podría resultar sobradamente superior a los 1 500 millones de derechos de emisión. A partir del año 2014, se trataría ya de un «excedente estructural»²² de 2 000 millones de derechos de emisión durante la tercera fase proyectada. Pues bien, la excesiva disponibilidad de derechos de emisión y su bajo precio constituían una clara amenaza para el efecto instigador que debería producir la aplicación de un RCDE operativo. Fue precisamente para atajar ese «desequilibrio estructural»²³ detectado ya en 2012 por lo que se adoptó la Decisión impugnada. El principal objetivo, o incluso el único, que persigue la citada Decisión es, tal como recuerda su considerando 8, «resolver los desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda».

23. En cuanto al contenido de la Decisión impugnada, se limita a ilustrar que la REM opera como un instrumento de incorporación de derechos de emisión a partir del 1 de enero de 2019,²⁴ como pone de manifiesto, en particular, la circunstancia de que 900 millones de derechos de emisión deducidos de los volúmenes por subastar entre 2014 y 2016 no se añadan a los volúmenes por subastar en 2019 y 2020, sino que se incorporen a la reserva.²⁵ El objetivo de reducir, en un primer momento, el excedente endémico que caracteriza al RCDE también se persigue previendo que, cada año, se incorporen a la reserva el 12 % del número total de derechos de emisión en circulación que se deducirán del volumen de derechos por subastar.²⁶ Durante el primer año de funcionamiento de la REM, el 8 % de la cantidad total de derechos de emisión en circulación deben incorporarse a la reserva entre el 1 de enero y el 1 de septiembre.²⁷ El efecto estabilizador de la REM queda garantizado por el hecho de que, además de la posibilidad de incorporar derechos de emisión a la reserva, la Decisión impugnada también prevé que pueda recurrirse a la reserva en caso de déficit de derechos de emisión en el mercado. Así, el artículo 1, apartado 6, de la Decisión impugnada prevé que, por debajo de un determinado umbral —400 millones—, los derechos de emisión incorporados a la reserva puedan reinyectarse en el mercado. Por último, el artículo 3 de la Decisión impugnada encomienda a la Comisión la tarea de supervisar la puesta en marcha de la REM y sus eventuales efectos sobre la competitividad y de revisar periódicamente el funcionamiento de la reserva.

18 Considerando 1 de la Decisión impugnada.

19 EUCO/69/14, de 24 de diciembre de 2014.

20 Apartado 2.3 de las conclusiones del Consejo Europeo, recordadas en el considerando 2 de la Decisión impugnada.

21 Véase la página 5 del Informe de la Comisión de 2012.

22 Véase la página 6 del Informe de la Comisión de 2012.

23 Véase la página 7 del Informe de la Comisión de 2012.

24 Artículo 1, apartado 1, de la Decisión impugnada.

25 Artículo 1, apartado 2, de la Decisión impugnada.

26 Artículo 1, apartado 5, de la Decisión impugnada.

27 Véase, asimismo, el artículo 1, apartado 5, de la Decisión impugnada.

– *Conclusión sobre la base jurídica de la Decisión impugnada*

24. Pues bien, tanto de la finalidad como del contenido de la Decisión impugnada se desprende que fue concebida como una herramienta que debía responder a las distintas amenazas que impedían al RCDE «emit[ir] la señal de inversión necesaria para reducir de forma rentable las emisiones de CO² y [ser] un vector de innovación hipocarbónica que contribuya al crecimiento económico y a la creación de empleo».²⁸ La REM debe estabilizar el mercado y se prevén mecanismos para luchar a la vez contra los excedentes y contra los déficits de derechos de emisión. La Decisión impugnada no hace mención directamente en ningún momento a la determinación del precio de los derechos de emisión. En la medida en que la REM se ha concebido, ni más ni menos, que como un complemento o como una corrección del RCDE sin modificar sus objetivos originales, el legislador de la Unión basó legítimamente su acto en el artículo 192 TFUE, apartado 1. En otras palabras, la Decisión impugnada únicamente sigue el camino inicialmente trazado por la Directiva 2003/87 que pretende fomentar la reducción de los gases de efecto invernadero de forma rentable y económicamente eficiente y, por consiguiente, conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente.²⁹

25. Por su parte, el artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c), dispone que debe recurrirse al procedimiento legislativo especial para adoptar «medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético». Pues bien, como acabo de demostrar, ninguna disposición contenida en la Decisión impugnada ni la finalidad que persigue permite afirmar que, al adoptar la Decisión impugnada, el legislador de la Unión pretendía provocar un cambio significativo en la estructura general de abastecimiento energético de la demandante o afectar directamente a su elección entre las diferentes fuentes de energía. Al tratarse de una disposición excepcional, el artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c), debe interpretarse de forma restrictiva, máxime porque una política medioambiental contemporánea eficiente no puede obviar las cuestiones energéticas. Pues bien, me sumo a los temores manifestados por los demandados y las coadyuvantes en el sentido de que la interpretación que la demandante propone que se dé al artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c), y las conclusiones que extrae de ella a efectos de la apreciación de la base jurídica de la Decisión impugnada tendrían precisamente por efecto bloquear cualquier iniciativa legislativa, al reconocer un derecho de veto a los Estados miembros cada vez que la Unión deba adoptar medidas que les insten simplemente a racionalizar sus actividades consumidoras de CO₂. Además, esa interpretación abocaría al RCDE al fracaso, pues impediría al legislador de la Unión corregir sus fallos estructurales. Por otra parte, si bien considero que la creación de la REM no tiene por objeto determinar el precio de los derechos de emisión, sino simplemente garantizar la eficiencia del RCDE, en cualquier caso, que un operador opte por una u otra fuente de energía o tecnología de producción no depende únicamente del precio, que no define, por sí solo, los costes de producción, que vienen determinados por múltiples factores. Incluso con la instauración de la REM, la elección tecnológica corresponde en todo caso a los operadores y no viene impuesta por la Unión. Por último, no ahondaré en el debate relativo a las conclusiones extraídas de la evaluación KOBIZE, pues ésta se elaboró después de la adopción de la Decisión impugnada.

26. Por todas las razones expuestas, procede rechazar el primer motivo por infundado.

²⁸ Considerando 4 de la Decisión impugnada.

²⁹ Según lo dispuesto en el artículo 191 TFUE, apartado 1, primer guion.

Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración de las competencias del Consejo Europeo establecidas en el artículo 15 TUE y del principio de cooperación leal

Alegaciones de las partes

27. La República de Polonia sostiene, en esencia, que las conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014³⁰ fijaban en el año 2021 la fecha de creación de la REM. Al anticipar esa fecha a 2019, el Parlamento y el Consejo vulneraron las competencias del Consejo Europeo definidas en el artículo 15 TUE y el principio de cooperación leal.

28. En lo que respecta a la supuesta vulneración de las competencias del Consejo Europeo, la demandante recuerda el principio de atribución de competencias en el que se basa el funcionamiento institucional de la Unión y el contenido del artículo 15 TUE y deduce que, en las conclusiones antes citadas, el Consejo Europeo puso claramente de manifiesto la voluntad política de que la REM comenzara a funcionar en 2021. Considera que la decisión de instaurar la REM en 2019 impone cargas injustificadas a las empresas que operan en los sectores hipercarbónicos: pues bien, al fijar en el año 2021 la instauración de la REM, el Consejo Europeo pretendía precisamente proteger a los operadores del mercado. No respetar esa voluntad constituye una vulneración de la competencia del Consejo Europeo consistente en definir las orientaciones políticas para la aplicación de la nueva normativa de la Unión en el ámbito de la reducción de gases de efecto invernadero. Este cambio de fecha para la instauración de la REM vulnera asimismo el principio de cooperación leal, habida cuenta de que la Decisión impugnada contiene un elemento esencial que sin embargo es contrario a las conclusiones del Consejo Europeo. El Parlamento y el Consejo no han actuado de buena fe, a la vista de que algunos Estados miembros manifestaron que la Decisión impugnada contradecía todos los acuerdos celebrados con anterioridad.³¹

29. En esencia, los demandados y las coadyuvantes rebaten la interpretación que la demandante realiza de las conclusiones del Consejo Europeo. En su opinión, ese Consejo no adoptó ninguna postura sobre la fecha de instauración de la REM, ya que la referencia a 2021 concernía otro asunto. Por lo tanto, no existe contradicción alguna entre las conclusiones y la Decisión impugnada. Aunque cabe considerar que el Consejo Europeo se refirió en sus conclusiones a la propuesta de la Comisión que, en el momento de adoptarse tales conclusiones, fijaba el año 2021 como fecha para la instauración de la REM, los demandados y las coadyuvantes sostienen de manera unánime que reconocer al Consejo Europeo la posibilidad de fijar de este modo un acto legislativo, privando así al Parlamento y al Consejo de sus prerrogativas en el marco del proceso de deliberación legislativa, supondría sobrepasar las facultades de dicho órgano. A la luz de la naturaleza jurídica de las conclusiones del Consejo Europeo, un motivo basado en la falta de conformidad de un acto legislativo con esas conclusiones no podría prosperar.

Análisis

30. El apartado 2.3 de las conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014 contiene la siguiente afirmación: «el principal instrumento europeo para alcanzar este objetivo será un [RCDE] reformado y que funcione correctamente, con un instrumento que establezca el mercado en consonancia con la propuesta de la Comisión. El factor anual de reducción del límite máximo de emisiones permitidas pasará del 1,74 % al 2,2 % a partir de 2021».

³⁰ Véase la nota 19 de las presentes conclusiones.

³¹ La demandante se refiere a una declaración otorgada por ella misma y por la República de Bulgaria, la República de Croacia, Hungría y Rumanía durante una reunión del Consejo de Medio Ambiente celebrada el 18 de septiembre de 2015.

31. Del texto de dicho apartado 2.3 se desprende que la referencia explícita al año 2021 que contiene no se refiere a la fecha de instauración del instrumento que debe estabilizar el mercado, sino a la fecha a partir de la cual se modificará el factor anual de reducción. Por lo tanto, el Consejo Europeo no fijó fecha alguna para la entrada en vigor de la REM.

32. Sin embargo, la demandante alega que el Consejo Europeo indicó que el RCDE debía acompañarse de un instrumento que establezca el mercado «en consonancia con la propuesta de la Comisión».³² Pues bien, en el momento en el que el Consejo Europeo realizó esa afirmación, la citada propuesta preveía que la REM entrara en vigor en 2021.³³

33. A este respecto, me limitaré a recordar que, según el artículo 15 TUE, apartado 1, la misión del Consejo Europeo consiste en «dar[...] a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir[...] sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna».³⁴ Por lo tanto, interpretar la remisión a la propuesta de la Comisión como una orden del Consejo Europeo de no instaurar la REM hasta 2021 tendría como consecuencia, por un lado, reducir al Parlamento Europeo y al Consejo a meros órganos de registro de las conclusiones del Consejo Europeo y, por otro, reconocer a dicho Consejo la facultad de interferir directamente en el ámbito legislativo. No cabe pues considerar que, mediante dicha remisión, el Consejo Europeo haya manifestado su voluntad política, posteriormente convertida en normativa, de cristalizar la propuesta de la Comisión en el estado en el que se encontraba en el mes de octubre de 2014, privando así al Parlamento y al Consejo de sus prerrogativas en el procedimiento de debate legislativo. Lo mismo cabe afirmar de la declaración de determinados Estados miembros, a la que hace mención la República de Polonia, que ni constituye una toma de postura del Consejo Europeo sobre la fecha de entrada en vigor de la REM ni vincula al poder legislativo.

34. En última instancia, es más bien la postura de la demandante la que choca frontalmente con el artículo 15 TUE, apartado 1, y con el principio de atribución de competencias consagrado en el artículo 13 TUE, apartado 2, y no puede acogerse la alegación de que el Parlamento y el Consejo han incumplido su obligación de cooperación leal. Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo basado en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

Resumen de las alegaciones de las partes

35. La República de Polonia sostiene, en esencia, que la adopción de la Decisión impugnada, que prevé la puesta en marcha de la REM durante un periodo de comercio definido por la Directiva 2003/87, pone en entredicho la previsibilidad del RCDE. Por lo tanto, la confianza legítima de las empresas se ha visto vulnerada a raíz de la drástica limitación del número de derechos de emisión efectuada durante un periodo de comercio. Tras recordar la jurisprudencia tradicional del Tribunal de Justicia en materia de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, la demandante aduce que la incorporación en la REM de los derechos de emisión excedentes para 2019 afecta a las actividades económicas de los operadores, constituye una modificación inesperada de las condiciones de ejercicio de sus actividades durante un periodo de comercio y, por ende, es contraria a los dos principios enunciados supra. Aunque la demandante reconoce que esos dos principios no son absolutos y pueden ser objeto de limitaciones, considera que en este supuesto no concurren los requisitos para

32 Véase el apartado 2.3 de las conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014.

33 Véase la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento y funcionamiento de una [REM] en el marco del [RCDE] de la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE (COM/2014/020 final), de 22 de enero de 2014.

34 A lo sumo, puede intervenir, cuando así lo prevé el Tratado, para intentar desbloquear el proceso legislativo: véanse, en particular, los artículos 48 TFUE, 82 TFUE, apartado 3, 86 TFUE, apartado 1, y 87 TFUE, apartado 3.

que se puedan limitar tales principios. Por otra parte, la confianza legítima de los operadores se basa en el Reglamento n.º 176/2014. Pese a que la propuesta de la Comisión relativa a la creación de la REM, que data de enero de 2014, preveía que la REM comenzara a funcionar en 2021, el Reglamento n.º 176/2014, adoptado al mes siguiente, establece que el volumen de los derechos de emisión, inicialmente reducido para el periodo de 2014-2016, debía incrementarse en 2019-2020.³⁵ Pues bien, un operador prudente y diligente no podría haber previsto la adopción de una decisión que impidiera la puesta en circulación de 900 millones de derechos de emisión en un periodo para el cual el Reglamento n.º 176/2014 acababa de establecer un incremento del volumen de derechos de emisión. Por último, la entrada en vigor de la REM en 2019 supondría un aumento de los costes y, por consiguiente, de la carga financiera. En ese contexto, el Tribunal de Justicia estaría especialmente atento en cuanto al respeto de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. En su escrito de réplica, la demandante alega que establecer periodos de comercio en la Directiva 2003/87 no persigue únicamente un efecto administrativo, sino que permite sobre todo a las empresas definir sus estrategias precisamente en función de la cantidad de derechos de emisión disponibles durante el periodo en cuestión. Por último, la República de Polonia añade que la Decisión impugnada no ha modificado el artículo 10, apartado 2, párrafo quinto, del Reglamento n.º 1031/2010, en su versión modificada por el Reglamento n.º 176/2014 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1031/2010»), de modo que actualmente el Derecho de la Unión prevé, a la vez, que se incorporen derechos de emisión a la REM a partir de 2019 —según lo dispuesto en la Decisión impugnada— y la subasta de los derechos de emisión congelados en 2019-2020 —conforme al Reglamento n.º 1031/2010—. Esta contradicción, que, por otra parte, pone de manifiesto la intención real del legislador de la Unión de fijar la fecha de inicio de funcionamiento de la REM en 2021, vulnera el principio de seguridad jurídica.

36. Los demandados y las coadyuvantes aducen, en esencia, que la República de Polonia en realidad no censura la claridad y la previsibilidad de las normas recogidas en la Decisión impugnada, de modo que su tercer motivo ha de interpretarse en el sentido de que se basa fundamentalmente en una supuesta vulneración de la confianza legítima. Recuerdan, en esencia, que el Tribunal de Justicia reconoce un amplio margen de discrecionalidad al legislador en los ámbitos complejos desde el punto de vista técnico. Por otra parte, rebaten la alegación según la cual los periodos de comercio definidos por la Directiva 2003/87 constituyen periodos durante los cuales el legislador de la Unión no puede efectuar ningún tipo de modificación, apoyándose en disposiciones de la citada Directiva que permiten ajustar, en su caso, las reglas de funcionamiento del RCDE durante un periodo de comercio. Además, tales periodos tienen un carácter meramente administrativo. Por otra parte, tanto el Informe de la Comisión de 2012 como las medidas puntuales que se adoptan para preservar el buen funcionamiento del RCDE constituyen indicios conocidos por los operadores económicos de la disfunción del RCDE, de modo que esos mismos operadores podrían haber previsto lógicamente que el RCDE iba a ser modificado para garantizar su eficacia. No cabe albergar ninguna expectativa legítima en el Reglamento n.º 176/2014 que, en cualquier caso, no es más que una medida de ejecución que no vincula al propio poder legislativo. Asimismo, la propuesta de la Comisión que preveía que la REM comenzara a funcionar en 2021 tampoco puede fundamentar la confianza legítima, por un lado, porque iba acompañada de una Evaluación de impacto que preveía diversas opciones y, por otro lado, porque sólo es un acto preparatorio necesariamente abocado a evolucionar en el marco del proceso de debate legislativo. Los demandados y las coadyuvantes subrayan asimismo el carácter bidireccional de la REM e indican que la incorporación de derechos de emisión a la reserva no anula tales derechos, de forma que la Decisión impugnada no entraña las radicales consecuencias, en términos de número de derechos de emisión disponibles, que expone la demandante. Por lo demás, el RCDE no garantiza en ningún caso el precio de los derechos de emisión a los operadores, puesto que no es más que un instrumento cuantitativo que se basa, en parte, en el principio de subasta. Por último, rebaten las conclusiones que la demandante extrae del eventual conflicto entre la Decisión impugnada y el Reglamento n.º 1031/2010, habida cuenta de que la Decisión impugnada es un acto legislativo adoptado después del citado Reglamento.

³⁵ Véase el artículo 1 del Reglamento n.º 176/2014.

Análisis

37. De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el principio de seguridad jurídica exige, en particular, que las reglas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas.³⁶ Sin embargo, este principio no exige que no se produzcan modificaciones legislativas.³⁷

38. De los autos resulta que la República de Polonia no alega que las reglas establecidas en la Decisión impugnada no son claras ni precisas. En cuanto a su previsibilidad, procede señalar, como han hecho los demandados y las coadyuvantes, que la citada Decisión fue adoptada el 6 de octubre de 2015 y preveía que la reserva se crease en 2018 para empezar a operar —es decir, a incorporar derechos de emisión— a partir del 1 de enero de 2019.³⁸ En estas condiciones, no cabe considerar que se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica.

39. En lo que respecta a la confianza legítima, el Tribunal de Justicia ha declarado que dicho principio, que forma parte del ordenamiento jurídico de la Unión y que constituye el corolario del principio de seguridad jurídica, únicamente puede invocarse contra una normativa de la Unión en la medida en que ésta haya generado una situación que pueda hacer concebir una confianza legítima. Dicho principio se extiende a todo operador económico en relación con el cual una institución de la Unión haya generado esperanzas fundadas, y nadie puede invocar la vulneración de ese principio a falta de garantías concretas otorgadas por la Administración. Por otra parte, 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 dicha medida se adopta. Además, si bien el principio del respeto de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Unión, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente, que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión.³⁹ En otras palabras, los operadores no pueden pretender que no se produzca ninguna modificación legislativa en absoluto.⁴⁰

40. El Tribunal de Justicia ha considerado asimismo que «el [RCDE] introducido por la Directiva 2003/87 es un régimen nuevo y complejo».⁴¹ Al adoptar la Directiva 2003/87, el legislador de la Unión ha ejercitado la amplia facultad de apreciación que tradicionalmente se le reconoce cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y cuando debe crear un sistema complejo, en cuyo caso puede recurrir a un enfoque por etapas y proceder en función de la experiencia adquirida.⁴² El Tribunal de Justicia ha recordado que, en ese contexto, el legislador está obligado a proceder al reexamen de las medidas instauradas en intervalos razonables.⁴³ Con ello ha dejado claramente margen para, en caso necesario, modificar el funcionamiento del RCDE, pues sólo puede ejercitarse la potestad legislativa de la Unión de forma correcta si se efectúa una evaluación regular de la eficacia del sistema complejo y nuevo instaurado por la Directiva 2003/87.

41. Por tanto, procede analizar la imputación basada en la vulneración del principio de confianza legítima a la luz de estas precisiones jurisprudenciales.

36 Véase, entre la abundante jurisprudencia, la sentencia de 11 de junio de 2015, *Berlington Hungary y otros* (C-98/14, EU:C:2015:386), apartado 77 y jurisprudencia citada.

37 Véase la sentencia de 11 de junio de 2015, *Berlington Hungary y otros* (C-98/14, EU:C:2015:386), apartado 79.

38 Véase el artículo 1 de la Decisión impugnada.

39 Véanse, entre la abundante jurisprudencia, la sentencia de 15 de julio de 2004, *Di Lenardo y Dilexport* (C-37/02 y C-38/02, EU:C:2004:443), apartado 70, y el auto de 4 de julio de 2013, *Menidzherski biznes reshenia* (C-572/11, no publicado, EU:C:2013:456), apartado 29.

40 Sentencia de 11 de junio de 2015, *Berlington Hungary y otros* (C-98/14, EU:C:2015:386), apartado 78 y jurisprudencia citada.

41 Sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine y otros* (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 60. Sobre la complejidad del ámbito de actuación, véase, asimismo, la sentencia de 17 de octubre de 2013, *Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 36.

42 Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine y otros* (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 57.

43 Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine y otros* (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 62.

42. Por una parte, la demandante sostiene a este respecto, que los principios que rigen el funcionamiento del RCDE no podían modificarse durante un periodo de comercio y que la modificación producida mediante la adopción de la Decisión impugnada tuvo como consecuencia vulnerar la confianza legítima que los operadores habían albergado en la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29. Aun suponiendo que la demandante pueda invocar la confianza legítima de los operadores económicos afectados por la Decisión impugnada, ha de destacarse que la Directiva 2003/87 no prevé ninguna limitación del tipo que invoca. Por el contrario, en un ámbito tan cambiante y poco previsible, el legislador de la Unión era bien consciente de la necesidad de reexaminar las reglas de este régimen, nuevo y complejo. El considerando 22 de la Directiva 2003/87 prevé precisamente que ésta «debe someterse a revisión a la luz de la evolución en este contexto, teniendo en cuenta la experiencia de su puesta en práctica». El artículo 10, apartado 5, de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29, encomienda a la Comisión la tarea de controlar el funcionamiento del mercado del carbono de la Unión. El artículo 29 de esa misma Directiva, en su versión modificada, se refiere expresamente al supuesto de que la Comisión detecte que el mercado no funciona adecuadamente y se lo comuniqué al Parlamento Europeo y al Consejo en un informe que podrá ir acompañado, si procede, de propuestas de mejora. Pues bien, en el momento de la adopción de la Directiva 2003/87 o de la Directiva 2009/29 que la modificó, no se otorgaron garantías de que el funcionamiento del RCDE, inicialmente descrito, sería siempre el mismo o que no podría ser modificado más que al término de un periodo, como parece acreditar, por lo demás, el artículo 9 de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29, que marca el inicio de la disminución lineal anual de los derechos de emisión «desde la mitad del periodo 2008-2012».⁴⁴

43. Por otra parte, la República de Polonia arguye que la confianza legítima de los operadores del mercado del carbono se basaba en el Reglamento n.º 176/2014 y en la propuesta de la Comisión,⁴⁵ según la cual la REM no entraría en vigor hasta 2021. La propuesta de la Comisión es un acto preparatorio y, por definición, no definitivo, que no puede hacer concebir expectativas fundadas y en el cual no se podían otorgar garantías concretas, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el punto 39 de las presentes conclusiones. En lo tocante al Reglamento n.º 176/2014, además de ser un ejemplo claro de modificación del RCDE efectuada durante un periodo⁴⁶ y pese a que preveía efectivamente que el volumen de derechos de emisión a subastar se incrementaría en 300 millones en 2019 y posteriormente en 600 millones en 2020, es preciso recordar que fue adoptado en el marco de la facultad de ejecución de que dispone la Comisión en ese ámbito y que no podía interpretarse como una garantía de que no se iba a producir ninguna actuación legislativa que revocara su contenido.

44. Concluiré el análisis de este tercer motivo formulando algunas observaciones de carácter general. Habida cuenta de que el RCDE es un instrumento cuantitativo, no puede fundamentar el derecho de los operadores afectados a adquirir o vender los derechos de emisión a un precio determinado. El número de derechos de emisión disponibles durante un periodo de comercio debe distinguirse además del número de derechos de emisión disponibles para una adquirente durante ese periodo que, por su parte, dependerá de diversos factores. Aunque cabe que la modificación del volumen de derechos de emisión pueda incidir en las estrategias de los «consumidores» de esos derechos de emisión, tales estrategias no están exclusivamente determinadas en función del dato de «volumen». En cualquier caso, procede recordar que la REM es un instrumento que básicamente permite reservar — no suprimir— derechos de emisión. Considerar que, en este caso, se ha vulnerado la confianza legítima

⁴⁴ Procede añadir, asimismo, que el propio factor lineal está sujeto a modificaciones: véase el artículo 9 de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29.

⁴⁵ Véase la nota 33 de las presentes conclusiones.

⁴⁶ El título del Reglamento n.º 176/2014 hace referencia al periodo 2013-2020 mientras que el texto del citado Reglamento menciona el periodo 2014-2020 (véase el considerando 3 del Reglamento n.º 176/2014) y posteriormente el periodo 2014-2016 (véase el artículo 1 del Reglamento n.º 176/2014). Si bien el periodo pertinente es el periodo 2013-2020, es de destacar que el Reglamento n.º 176/2014, que entró en vigor de forma inmediata (véase el considerando 7 y el artículo 2 del Reglamento n.º 176/2014), se adoptó durante ese periodo para modificar las reglas de funcionamiento.

supondría consagrar, como observa la Comisión, el derecho a que se mantenga el desequilibrio endémico que caracteriza al RCDE en un contexto en el que éste era notorio o no podía ser ignorado por los operadores afectados, a la luz de diversos documentos sobre la materia,⁴⁷ pero que también les beneficiaba en cierta medida.

45. Por consiguiente, considero que procede desestimar el tercer motivo por infundado.

Sobre los motivos cuarto y quinto, basados, respectivamente, en la vulneración del principio de proporcionalidad y en el incumplimiento de la obligación de analizar debidamente los efectos de la Decisión impugnada

Resumen de las alegaciones de las partes

– Sobre el cuarto motivo de recurso

46. En el marco del cuarto motivo de recurso, la República de Polonia reprocha, en esencia, a la Decisión impugnada la vulneración del principio de proporcionalidad al prever la consecución de objetivos más ambiciosos de reducción de las emisiones que los resultantes tanto de las obligaciones internacionales que vinculan a la Unión como de la Directiva 2003/87. Según la demandante, aunque la Decisión impugnada pretende mantener la coherencia y el buen funcionamiento del RCDE, lo hace para permitirle alcanzar los objetivos propios de dicho régimen. Pues bien, el establecimiento de la REM en las condiciones establecidas en la Decisión impugnada no parece ser una medida indispensable para lograr el objetivo de reducción de las emisiones en un 20 % para 2020, que resulta, en particular, de la modificación de Doha y de la Directiva 2003/87, en su versión modificada por la Directiva 2009/29. La carga que se impone a las entidades es excesiva con respecto al objetivo perseguido, de forma que la Decisión impugnada no cumple el requisito de necesidad y vulnera el principio de proporcionalidad. El número de derechos de emisión en circulación para el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, es decir, para el período 2013-2020, se determinó en función del objetivo de reducción que debía lograrse, de forma que la reducción del número de derechos inducida por la Decisión impugnada, que no es neutra desde ese punto de vista, exige un esfuerzo adicional a los operadores del mercado del carbono que no es necesario para lograr el objetivo perseguido. La circunstancia de que la REM permita volver a poner en el mercado los derechos de emisión temporalmente incorporados a la reserva no oculta el hecho de que es poco probable que dicha puesta en el mercado se produzca de aquí a 2020. Por otro lado, el hecho de que el legislador pudiera optar por un régimen más restrictivo no significa necesariamente que la Decisión impugnada se ajuste al principio de proporcionalidad.

47. Los demandados y las coadyuvantes sostienen, en esencia, que el objetivo a la luz del cual debe examinarse el respeto del principio de proporcionalidad no es el que indica la demandante. Ese objetivo no se limita a la reducción de las emisiones en un 20 % para 2020. Por el contrario, de las disposiciones de la Decisión impugnada, en relación con las de la Directiva 2003/87 y de la Directiva 2009/29, se desprende que el objetivo inicial consiste en que el RCDE funcione correctamente sin limitación temporal. En consecuencia, la finalidad que se persigue en realidad es garantizar el buen funcionamiento del RCDE a largo plazo. Además, ese objetivo se logra a través de la Decisión impugnada, que se adoptó en un contexto en el que era notorio el mal funcionamiento del RCDE, que registraba un excedente de más de 2 000 millones de derechos de emisión. El legislador de la Unión renunció a recurrir a medidas más restrictivas, como la eliminación de los derechos o la instauración de la REM antes de 2019. La demandante no ha demostrado que los operadores del mercado del carbono fueran a estar expuestos a precios excesivos tras la incorporación de los

⁴⁷ Me refiero, en particular, al Informe de la Comisión de 2012, a las distintas modificaciones introducidas en la Directiva 2003/87 por el propio legislador y a las intervenciones más puntuales de la Comisión en el ejercicio de su facultad de ejecución.

derechos de emisión a la REM. Las elecciones adoptadas por el legislador de la Unión y plasmadas en la Decisión impugnada están comprendidas por tanto en ámbito del amplio margen de apreciación que tradicionalmente se le reconoce en los ámbitos en los que es preciso realizar apreciaciones complejas y no van más allá de lo necesario para lograr el objetivo que se persigue.

– *Sobre el quinto motivo de recurso*

48. En el marco del quinto motivo de recurso, la República de Polonia reprocha, en esencia, a la Comisión, autora de la propuesta de decisión, y a las instituciones demandadas, autoras de la Decisión impugnada, no haber realizado de forma correcta una Evaluación de impacto. La Evaluación de impacto adjunta a la propuesta de la Comisión se centró, de forma subjetiva, en los aspectos positivos de la citada propuesta y ocultó los aspectos relacionados con la reducción de la competitividad, el incremento de los costes de producción, el incremento del coste de la calefacción en red y de la electricidad y los costes de consumo, así como la pérdida de empleos en los sectores que emplean energías no renovables. La Comisión y/o las instituciones demandadas también deberían haber examinado las consecuencias concretas de esa propuesta en cada uno de los Estados miembros y su impacto en el mercado de los derechos de emisión. Deberían haber proporcionado un análisis concreto y con cifras relativo, en particular, a la evolución al alza del precio de los derechos de emisión, del precio de la electricidad y del precio de la energía. Por último, en su opinión, ninguna de esas instituciones analizó el impacto de una eventual instauración anticipada de la REM en 2019 ni de los valores totales adoptados en última instancia. No se efectuó ninguna consulta pública sobre la versión definitiva de la Decisión impugnada. Esa actitud de las instituciones resulta contraria, desde su punto de vista, al acuerdo interinstitucional «Legislar mejor»⁴⁸ y a las directrices para una mejor legislación.⁴⁹ En el marco de su escrito de réplica, la demandante reprocha al Parlamento y al Consejo no haber dado la suficiente publicidad a sus trabajos legislativos y no haber realizado consultas públicas abiertas durante el procedimiento legislativo.

49. Los demandados y las coadyuvantes sostienen, en esencia, que el argumento desarrollado por la demandante en el marco de este quinto motivo de recurso debe considerarse el corolario del análisis referido al principio de proporcionalidad. No existe ninguna exigencia formal que supedita la legalidad de un acto a la realización de una Evaluación de impacto. Únicamente se exige al legislador que pueda demostrar que actuó teniendo conocimiento de todos los datos de base necesarios para adoptar una decisión y el control judicial también se limita en este caso a la apreciación de la existencia de un error manifiesto. Dichas partes observan que la Evaluación de impacto no fue la única fuente de información de que dispuso el legislador de la Unión durante el procedimiento de adopción de la Decisión impugnada y que los distintos puntos que no fueron objeto de evaluación según la demandante (es decir, la instauración anticipada de la REM con respecto a la fecha propuesta por la Comisión y la determinación de valores umbral) sí que fueron objeto de debate y consultas, en su caso, públicas. Por último, conforme a la jurisprudencia, no puede reprocharse al legislador de la Unión que no haya tenido en cuenta la situación particular de un Estado miembro.

Análisis

50. La obligación de realizar una Evaluación de impacto no constituye un motivo a la luz del cual pueda apreciarse la legalidad de un acto. A este respecto, el único requisito es que las instituciones indiquen los elementos que han tenido en cuenta y de los que depende el ejercicio legítimo de su facultad de apreciación, pues el legislador debe haber estado en condiciones de considerar todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto

48 DO 2003, C 321, p. 1. La demandante también invoca el acuerdo interinstitucional relativo a la Evaluación de impacto de las normas [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Legislar mejor para obtener mejores resultados — Un programa de la UE», (COM/2015/215 final)].

49 Documento de Trabajo de la Comisión «Better Regulation Guidelines» (SWD/2015/111 final, de 19 de mayo de 2015).

adoptado.⁵⁰ El Tribunal de Justicia ha incluido regularmente en su análisis sobre la proporcionalidad las imputaciones efectuadas en relación con la inexistencia, las lagunas o la no conformidad de una Evaluación de impacto, haciendo de ellas una suerte de corolario del examen de la proporcionalidad. En las presentes conclusiones propongo que se adopte igualmente este enfoque, por lo que trataré conjuntamente los dos últimos motivos de recurso.

51. En lo que atañe al quinto motivo de recurso, la República de Polonia reprocha, por un lado, a la Comisión haber realizado una Evaluación de impacto subjetiva e incompleta y, por otro lado, al Parlamento y al Consejo no haber analizado, a su vez, las consecuencias de las medidas que iban a adoptar y que diferían de las propuestas cuyo impacto había sido evaluado por la Comisión.

52. Procede señalar, de partida, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Evaluación de impacto que acompaña una propuesta de acto legislativo «no vincula ni al Parlamento ni al Consejo [...]. Por consiguiente, el legislador de la Unión puede adoptar medidas distintas de las que son objeto de esta Evaluación de impacto. Igualmente, el mero hecho de que haya adoptado una medida distinta y, en su caso, más restrictiva que las contempladas por la Comisión en la Evaluación de impacto [de la Comisión] no demuestra que haya rebasado manifiestamente los límites de lo que era necesario para alcanzar el objetivo perseguido».⁵¹ Es preciso que, durante el procedimiento legislativo, las instituciones hayan tenido en cuenta los datos científicos disponibles y las opiniones de los sectores interesados.⁵²

53. No puede exigirse que la Evaluación de impacto analice de forma exhaustiva todos los efectos del acto propuesto. En cualquier caso, de la Evaluación de impacto criticada por la demandante se desprende que previó la eventual incidencia de las distintas opciones expuestas en la propuesta sobre la determinación del precio de los derechos de emisión sobre la competitividad de la Unión, sobre los costes a los que estarían expuestos los sectores consumidores de energía y sobre las previsibles consecuencias sociales.⁵³ A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, considero que esa Evaluación de impacto permitió al legislador de la Unión tener conocimiento de los riesgos que implicaban las distintas opciones previstas.

54. Por otro lado, de los documentos que obran en autos se desprende que, al margen del Informe de la Comisión de 2012 y de la Evaluación de impacto de enero de 2014, el 25 de junio de 2014 se celebró una reunión de expertos organizada por la Comisión, que diversas delegaciones del Consejo presentaron sus propias evaluaciones de impacto de las distintas opciones expuestas por la Comisión en su Evaluación de impacto en el marco de las reuniones del grupo Medio Ambiente,⁵⁴ que el 8 de septiembre de 2014 se organizó un debate entre varios operadores y expertos nacionales y que el 5 de noviembre de 2014 el Parlamento organizó un taller. La mayor parte de dichas reuniones fue objeto de un resumen disponible en línea o de una comunicación pública. También resulta de la información de que dispone el Tribunal de Justicia que se debatieron las cuestiones relativas a la fijación de los valores umbral y a la fecha de comienzo de la REM. En consecuencia, considero que las instituciones autoras de la Decisión impugnada han acreditado de forma suficiente que la Decisión se adoptó mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se pretendió regular mediante dicha Decisión.⁵⁵ A este respecto, ha de señalarse, por último, que no puede criticarse al Parlamento, al Consejo y a la Comisión que no hayan tenido en cuenta la situación supuestamente particular de la demandante en relación con el mercado del carbono. En efecto, el Tribunal de Justicia ya rechazó una alegación similar porque el acto controvertido «tiene impacto en todos los Estados

50 Véase la sentencia de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartado 122.

51 Sentencia de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), apartado 65 y jurisprudencia citada.

52 Sentencia de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), apartado 66).

53 Véanse los apartados 7.2, 7.4, 7.4.1, 7.4.2 y 7.5 de la Evaluación de impacto.

54 Se publicó el análisis realizado por la representación británica.

55 Véase, por analogía, la sentencia de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartado 122.

miembros y, a la vista de los objetivos [del citado acto], implica que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses en juego. Por tanto, la búsqueda de tal equilibrio no tomando en consideración la situación particular de un solo Estado miembro, sino la de todos los Estados miembros de la Unión, no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad».⁵⁶

55. En lo relativo a la imputación basada en una vulneración del principio de proporcionalidad, procede recordar que ese principio «forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión sean idóneos para alcanzar el objetivo legítimo perseguido por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo».⁵⁷ El Tribunal de Justicia también ha precisado que «en lo que se refiere al control judicial de esos requisitos, es preciso reconocer al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional cuando debe intervenir en un ámbito que implica que se pronuncie sobre opciones de naturaleza política, económica y social y realice apreciaciones complejas. Por lo tanto, en el control judicial del ejercicio de dicha competencia, el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación del legislador de la Unión por la suya propia. A lo sumo, sólo puede censurar la opción normativa de éste si resulta ser manifiestamente errónea o si los inconvenientes que causa a ciertos operadores económicos son desmesurados en comparación con las ventajas que pueda presentar por otro lado».⁵⁸ A continuación reconoció que «el establecimiento de un régimen de contabilización y comercio de los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono en el ámbito de la Unión constituyó una opción normativa que reflejó una orientación política en un contexto en el que era urgente afrontar graves preocupaciones medioambientales [...]. Esta opción normativa se basaba, además, en consideraciones económicas y técnicas muy complejas y ampliamente debatidas [...]. Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los compromisos de la Unión Europea y de los Estados miembros asumidos en el Protocolo de Kioto, el propio legislador de la Unión se vio obligado a apreciar y ponderar los efectos futuros e inciertos de su intervención».⁵⁹ Como ya he recordado anteriormente,⁶⁰ el Tribunal de Justicia ya ha tenido la ocasión de constatar la complejidad del RCDE.

56. Considero que, por consiguiente, el Tribunal de Justicia únicamente podría censurar el carácter desproporcionado de la Decisión impugnada si fuera manifiesto que el legislador de la Unión ha incurrido en un error. No sucede así en el caso de autos. En efecto, una vez identificado el objeto que realmente se persigue —lo cual se ha hecho, en gran medida, en el marco del análisis del primer motivo de recurso—, en mi opinión, la Decisión impugnada es una medida que se ajusta a la consecución de ese objetivo, que no va más allá de lo necesario y que no impone a los operadores económicos afectados inconvenientes excesivos en relación con las ventajas que se obtienen de dicha Decisión.

57. En cuanto al objetivo perseguido, la demandante centra su alegación en un análisis erróneo. En efecto, resulta particularmente simplista afirmar que la Decisión impugnada no tiene más finalidad que lograr que la Unión alcance los objetivos de reducción de emisiones establecidos en los compromisos internacionales y, en particular, el fijado para 2020. La Unión no ha ocultado nunca su intención de rebasar los objetivos fijados en el ámbito internacional, intención que, por otra parte, queda claramente plasmada en la Directiva 2009/29.⁶¹ En cualquier caso, el objetivo que persigue el legislador y que se identifica en el momento de determinar la base jurídica del acto de que se trata no puede ser distinto de aquel sobre la base del cual ha de realizarse el examen del respeto del principio

56 Sentencia de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartado 39.

57 Sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 34 y jurisprudencia citada.

58 Sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 35 y jurisprudencia citada.

59 Sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), apartado 36.

60 Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

61 Véanse, en particular, los considerandos 4 a 6 de la Directiva 2009/29. Además, el Consejo Europeo no considera que los objetivos de reducción fijados en el ámbito internacional no puedan rebasarse: véanse las conclusiones del Consejo de los días 23 y 24 de octubre de 2014, citadas en el punto 22 de las presentes conclusiones.

de proporcionalidad. Por consiguiente, repito⁶² que, desde mi punto de vista, la Decisión impugnada se concibió como un elemento que debía estabilizar el mercado del carbono, notoriamente excedentario en derechos de emisión, y como herramienta que debía responder a las distintas amenazas que impedían funcionar eficazmente al RCDE a largo plazo.⁶³

58. Pues bien, a la luz de este objetivo y habida cuenta de los datos de los que las instituciones disponían cuando intervinieron, no logro detectar ningún error manifiesto de apreciación, único susceptible de censura.

59. En efecto, el Informe de la Comisión de 2012⁶⁴ puso en evidencia el desequilibrio estructural que afectaba al RCDE y que obligaba a intervenir desde el punto de vista legislativo para restablecer su necesario buen funcionamiento. Como ya he expuesto, dicha intervención legislativa dio lugar a la creación de una reserva a la que se incorporarían temporalmente los derechos de emisión excedentarios hasta el momento en el que el mercado de los derechos de emisión recuperara su equilibrio. En caso de que ese equilibrio se viera amenazado no ya por un excedente de derechos de emisión, sino por un déficit, la reserva reintroduciría en el mercado los derechos de emisión incorporados a ella de forma temporal. Ese mecanismo se ajusta perfectamente al objetivo perseguido consistente en reducir la volatilidad del mercado de los derechos de emisión. Por otro lado, es de destacar que la retirada de derechos de emisión es temporal y que la REM no empezará a operar hasta 2019. Con ello, el legislador ha concedido a los operadores más de tres años para prepararse.

60. En consecuencia, no parece que la elección normativa del legislador sea manifiestamente errónea. Por otra parte, la República de Polonia no ha demostrado que los inconvenientes que sufrirán algunos operadores económicos sean desproporcionados con respecto a las ventajas que redundan de esa elección, en el sentido de la jurisprudencia antes citada,⁶⁵ en primer lugar, porque no existe ninguna relación directa entre la REM y la determinación del precio de los derechos de emisión y, en segundo lugar, porque el objetivo primigenio —procede recordarlo— es estabilizar el precio de los derechos de emisión.

61. Por todo lo anterior, procede desestimar los motivos cuarto y quinto por infundados.

Conclusión del análisis

62. Dado que considero que han de rechazarse todos los motivos de recurso invocados por la demandante, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso en su totalidad.

Costas

63. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber formulado el Parlamento y el Consejo una solicitud en ese sentido, procede condenar a Polonia a cargar con las costas en que hayan incurrido esas dos instituciones.

64. Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de Dinamarca, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de Suecia y la Comisión, en su condición de partes coadyuvantes, cargarán con sus propias costas.

62 Véanse los puntos 19 y ss. de las presentes conclusiones.

63 Véase, de nuevo, el considerando 5 de la Decisión impugnada.

64 Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

65 Véase el punto 55 de las presentes conclusiones.

Conclusión

65. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Desestime el recurso.
- 2) Condene a la República de Polonia a cargar con las costas en las que hayan incurrido el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.
- 3) El Reino de Dinamarca, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de Suecia y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.