



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 16 de junio de 2021 *

«Medio ambiente — Reglamento (UE) n.º 517/2014 — Gases fluorados de efecto invernadero — Asignación de cuotas de comercialización de hidrofluorocarburos — Excepción de ilegalidad — Artículo 16 y anexos V y VI del Reglamento n.º 517/2014 — Principio de no discriminación — Obligación de motivación»

En el asunto T-126/19,

Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, con domicilio social en Varsovia (Polonia), representada por el Sr. A. Galos, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. J.-F. Brakeland y las Sras. A. Becker, K. Herrmann y M. Jáuregui Gómez, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Parlamento Europeo, representado por los Sres. L. Visaggio, A. Tamás y W. Kuzmienko, en calidad de agentes,

y por

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. K. Michoel e I. Tchórzewska, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 2018 por la que se asigna a la demandante una cuota de 4 096 toneladas equivalentes de CO₂ de hidrofluorocarburos para el año 2019,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

* Lengua de procedimiento: polaco.

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y el Sr. M. Jaeger (Ponente) y la Sra. O. Porchia, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio, procedimiento y pretensiones de las partes

Antecedentes del litigio

- 1 El Reglamento (UE) n.º 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los gases fluorados de efecto invernadero y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 842/2006 (DO 2014, L 150, p. 195), se adoptó en el marco de la lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero.
- 2 Según el considerando 1 del Reglamento n.º 517/2014, los países desarrollados deberían reducir para 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 y un 95 % por debajo de los niveles de 1990, a fin de limitar el cambio climático a un aumento de la temperatura de 2 °C y, de ese modo, evitar efectos climáticos indeseables.
- 3 Los hidrofluorocarburos (HFC) son una categoría de gases fluorados de efecto invernadero cuyo potencial de calentamiento es mucho más elevado que el del dióxido de carbono (CO₂) y se utilizan, en particular, en los sistemas de refrigeración y de aire acondicionado, los aerosoles y la fabricación de espumas aislantes.
- 4 Según el considerando 13 del Reglamento n.º 517/2014, se ha señalado que la reducción gradual de las cantidades de HFC que pueden comercializarse es la forma más efectiva y rentable de reducir las emisiones de estas sustancias a largo plazo.
- 5 Para aplicar esa reducción progresiva, el Reglamento n.º 517/2014 establece que la Comisión Europea deberá determinar en particular una cantidad máxima de HFC que podrá ser comercializada en la Unión Europea cada año, así como las cuotas de HFC, expresadas en «toneladas equivalentes de CO₂», que serán autorizadas para ser comercializadas por los productores o importadores.
- 6 En este contexto, la Comisión ha creado también, conforme al artículo 17 de dicho Reglamento, un registro electrónico de cuotas de comercialización de HFC (en lo sucesivo, «registro HFC»), cuyo funcionamiento corre a cargo de la referida institución. Los productores e importadores que operan en el mercado de los HFC deben inscribirse en ese registro.
- 7 La demandante, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, es una empresa polaca inscrita desde el 1 de julio de 2014 en el registro HFC como «nuevo operador del mercado», lo que significa que se trata de una empresa que no declaró haber comercializado HFC durante el período comprendido entre 2009 y 2012, es decir, el supuesto contemplado en el artículo 16,

apartado 2, del Reglamento n.º 517/2014, y que las cuotas de HFC se le asignan sobre la base exclusivamente de las declaraciones anuales que presenta a la Comisión de conformidad con esta disposición.

- 8 Para el año 2015, la demandante declaró que necesitaba 298 059 toneladas equivalentes de CO₂ de HFC y se le asignó una cuota de 65 004 toneladas equivalentes de CO₂. Sin embargo, en 2015 no comercializó HFC.
- 9 Para el año 2016, la demandante declaró que necesitaba 320 945 toneladas equivalentes de CO₂ de HFC y se le asignó una cuota de 47 690 toneladas equivalentes de CO₂. Sin embargo, no comercializó HFC en 2016.
- 10 Para el año 2017, la demandante declaró que necesitaba 221 320 toneladas equivalentes de CO₂ de HFC y, según la información que proporcionó, se le asignó una cuota de 34 690 toneladas equivalentes de CO₂. En cambio, según la información facilitada por la Comisión, se le asignó una cuota de 34 060 toneladas equivalentes de CO₂. La demandante comercializó 34 047 toneladas equivalentes de CO₂ en 2017.
- 11 Para el año 2018, la demandante declaró que necesitaba 218 915 toneladas equivalentes de CO₂ de HFC y se le asignó una cuota de 11 650 toneladas equivalentes de CO₂. Según los datos provisionales, en 2018 comercializó 15 884 toneladas equivalentes de CO₂.
- 12 Para el año 2019, la demandante declaró que necesitaba 207 433 toneladas equivalentes de CO₂ de HFC.
- 13 Mediante la Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 2018 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), para 2019, se asignó a la demandante una cuota de 4 096 toneladas equivalentes de CO₂ de HFC. Se le informó de dicha asignación por correo electrónico el 12 de diciembre de 2018.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 14 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de febrero de 2019, la demandante interpuso el presente recurso.
- 15 El 29 de mayo de 2019, la Comisión presentó su escrito de contestación.
- 16 El 31 de julio de 2019, la demandante presentó la réplica.
- 17 El 19 de septiembre de 2019, la Comisión presentó su dúplica.
- 18 Admitida su intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea presentaron el 30 de septiembre de 2019 sus escritos de formalización de la intervención.
- 19 El 14 de octubre de 2019, la Comisión indicó que no presentaría observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención. La demandante, por su parte, alegó lo que consideró conveniente sobre dichos escritos el 25 de octubre de 2019.

- 20 El 25 de mayo de 2020, el Tribunal (Sala Primera), en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 de su Reglamento de Procedimiento, formuló algunas preguntas a las partes principales y a los coadyuvantes.
- 21 El 10 de julio de 2020, las partes principales y los coadyuvantes respondieron a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 22 El 27 de julio de 2020, la Comisión alegó lo que consideró conveniente sobre la respuesta de la demandante.
- 23 El 6 de agosto de 2020, la demandante alegó lo que consideró oportuno sobre las respuestas de la Comisión.
- 24 El 26 de octubre de 2020, el Tribunal (Sala Primera), como diligencia de ordenación del procedimiento practicada en virtud del artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, formuló una nueva pregunta a la Comisión, a la que esta respondió el 9 de noviembre de 2020.
- 25 Instada por el Tribunal a que alegara lo que considerara conveniente sobre la respuesta de la Comisión, la demandante no presentó observaciones.
- 26 La demandante solicita al Tribunal que:
- «Anule el artículo 16 del [...] Reglamento n.º 517/2014 [...] y declare, en consecuencia, la ilegalidad de la Decisión impugnada en tanto que basada en dicho artículo».
 - Condene en costas a la Comisión.
- 27 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.
- 28 Las partes coadyuvantes solicitan que se desestime el recurso.
- 29 Al no haber solicitado las partes la celebración de vista oral, el Tribunal (Sala Primera) decidió, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, resolver el recurso sin fase oral.

Fundamentos de Derecho

Sobre el objeto del recurso

- 30 Mediante su recurso, la demandante solicita al Tribunal, según el tenor de sus pretensiones, que «anule el artículo 16 del [...] Reglamento n.º 517/2014 [...] y declare, en consecuencia, la ilegalidad de la Decisión impugnada en tanto que basada en dicho artículo».

- 31 No obstante, del texto de la demanda se desprende que esta pretensión debe entenderse, como admite la Comisión en su escrito de contestación, en el sentido de que tiene por finalidad la anulación de la Decisión impugnada y que, a tal efecto, plantea una excepción de ilegalidad, con arreglo al artículo 277 TFUE, referida al artículo 16 del Reglamento n.º 517/2014.

Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad

- 32 La Comisión alega que la excepción de ilegalidad planteada por la demandante no es admisible. A este respecto, sostiene, primero, que la demandante no precisó suficientemente las disposiciones específicas a las que se refiere dicha excepción de ilegalidad; segundo, que la demandante invoca la ilegalidad del artículo 16, apartado 5, y del anexo V del Reglamento n.º 517/2014 por primera vez y, por tanto, de forma extemporánea, en el marco de su respuesta a la pregunta formulada por el Tribunal; tercero, que no ha resultado probado el vínculo jurídico entre la Decisión impugnada y las disposiciones a las que se refiere la excepción de ilegalidad, y, cuarto, que el interés de la demandante en ejercitar la acción, por la vía de la excepción de ilegalidad, contra los apartados 2 y 3 del artículo 16 del Reglamento n.º 517/2014 es inexistente.
- 33 Según reiterada jurisprudencia, una excepción de ilegalidad planteada de manera incidental al amparo del artículo 277 TFUE, con ocasión de la impugnación de la legalidad de otro acto mediante la pretensión principal, solo es admisible cuando exista una conexión entre el acto impugnado y la norma cuya supuesta ilegalidad se alega. Teniendo en cuenta que el artículo 277 TFUE no tiene por objeto permitir a una parte impugnar la aplicabilidad de cualquier acto de carácter general en apoyo de cualquier tipo de recurso, el alcance de una excepción de ilegalidad debe limitarse a lo indispensable para la solución del litigio. De ello resulta que el acto general cuya ilegalidad se alega debe ser aplicable, directa o indirectamente, al asunto que es objeto del recurso y que debe existir una relación jurídica directa entre la decisión individual impugnada y el acto general en cuestión (véase la sentencia de 30 de abril de 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 34 No obstante, es también reiterada jurisprudencia que el artículo 277 TFUE debe interpretarse de forma suficientemente amplia para garantizar un control de legalidad efectivo de los actos de las instituciones de carácter general a favor de las personas que no están legitimadas para interponer un recurso directo contra tales actos. De esta manera, el ámbito de aplicación del artículo 277 TFUE debe ampliarse a los actos de las instituciones que fueron pertinentes para la adopción de la decisión objeto de recurso de anulación, en el sentido de que dicha decisión se sustenta esencialmente en ellos, aun cuando tales actos no constituyeran formalmente la base jurídica de la citada decisión (véase la sentencia de 30 de abril de 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, apartado 57 y jurisprudencia citada). Además, a efectos del examen de una excepción de ilegalidad, las normas de un régimen único no pueden ser objeto de una división artificial (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros, C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676, apartado 76).
- 35 A este respecto, en primer lugar, procede señalar que la demandante identificó con la suficiente claridad las disposiciones que, por el cauce de la excepción, se tachan de ilegales.
- 36 En efecto, como se deduce de la primera pretensión de la demandante, esta dirige su excepción de ilegalidad contra el artículo 16 del Reglamento n.º 517/2014. Por otra parte, se ha de observar que el artículo 16 del Reglamento n.º 517/2014 remite al anexo V de este y que los anexos V y VI del mismo Reglamento, por su parte, hacen referencia a ese artículo 16, de suerte que la excepción de ilegalidad debe entenderse dirigida contra el artículo 16 de dicho Reglamento en relación con

sus anexos V y VI. Finalmente, de la demanda se infiere claramente que la demandante alega que el sistema de reparto de cuotas de HFC es ilegal, especialmente porque discrimina a las empresas que no declararon haber comercializado HFC entre 2009 y 2012 (en lo sucesivo, «nuevos entrantes») frente a las empresas que declararon haber comercializado HFC durante ese período (en lo sucesivo, «empresas históricas»). De este modo, la demandante se refiere al régimen instaurado por el artículo 16 del Reglamento n.º 517/2014 en relación con sus anexos V y VI, en su totalidad.

- 37 De ello se sigue igualmente que la alegación de la Comisión según la cual la demandante excepcionó la ilegalidad de determinadas disposiciones del régimen en cuestión ya en una fase avanzada del procedimiento y, por tanto, de forma extemporánea, no se ajusta a los hechos.
- 38 En segundo lugar, por lo que respecta a la supuesta falta de conexión entre las disposiciones objeto de la excepción de ilegalidad y la Decisión impugnada, procede señalar, por un lado, que la Decisión impugnada se adoptó sobre la base del artículo 16, apartado 5, del Reglamento n.º 517/2014, a partir de una declaración efectuada por la demandante conforme al mismo artículo 16, apartado 2. Por otro lado, la cuota asignada a la demandante mediante esa Decisión se fija a la vez en función del número de nuevos entrantes y del volumen de cuotas solicitadas por estos últimos, así como del volumen de las cuotas asignadas respectivamente a las empresas históricas y a los nuevos entrantes respecto de los que ya se había establecido un valor de referencia en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada (véase el apartado 57 de la presente sentencia), de suerte que la Decisión impugnada se funda necesariamente, de forma directa o indirecta, en el conjunto de las normas de reparto de cuotas dispuestas en el artículo 16 del referido Reglamento y en los anexos a los que remite este artículo.
- 39 Por lo demás, en las circunstancias del presente asunto, en el que el régimen al que se refiere la excepción de ilegalidad está constituido por una combinación de normas establecidas en el artículo 16 y en los anexos V y VI del Reglamento n.º 517/2014, sería artificial que el Tribunal, en su examen de la excepción de ilegalidad, abordara las diferentes disposiciones de ese régimen de forma separada.
- 40 Por ello, debe considerarse probada la conexión exigida entre las disposiciones que, por el cauce de la excepción, se tachan de ilegales y la Decisión impugnada.
- 41 En tercer lugar, en lo tocante a la supuesta falta de interés de la demandante en ejercitar la acción, la argumentación de la Comisión parte de la premisa de que los apartados 2 y 3 del artículo 16 del Reglamento n.º 517/2014 pueden disociarse, a efectos del examen de la excepción de ilegalidad, del resto de las disposiciones de dicho artículo y de los anexos a los que remite. Ahora bien, basta con señalar que, en el caso de autos, esta premisa es errónea, como se infiere de los apartados 38 y 39 de la presente sentencia.
- 42 Por lo demás, si se acogiera la argumentación de la Comisión relativa al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 517/2014, el artículo 277 TFUE quedaría privado de todo efecto útil. En efecto, la Comisión afirma que, en el supuesto de que la disposición en cuestión desapareciera del ordenamiento jurídico, no podría asignarse ninguna cuota a la demandante, privándosele de este modo de un interés en excepcionar su ilegalidad. Pues bien, tal postura equivale a negar al justiciable la posibilidad de impugnar la legalidad de los requisitos a los que una disposición sujeta la concesión de un derecho.

- 43 Por cuanto antecede, procede declarar admisible la excepción de ilegalidad planteada por la demandante.

Sobre el fondo

- 44 Mediante su recurso, la demandante solicita la anulación de la Decisión impugnada. A este respecto, plantea una excepción de ilegalidad relativa al sistema de asignación de cuotas instaurado por el Reglamento n.º 517/2014.
- 45 En apoyo de esta excepción de ilegalidad, la demandante invoca dos motivos basados, el primero, en la violación del principio de no discriminación y, el segundo, en una motivación insuficiente.

Sobre el motivo referido a la violación del principio de no discriminación

- 46 Mediante su primer motivo, la demandante alega que las normas para el reparto de cuotas establecidas por el Reglamento n.º 517/2014 son contrarias al principio de no discriminación en la medida en que crean una diferencia de trato injustificada entre los nuevos entrantes y las empresas históricas. La Comisión, apoyada por el Consejo y el Parlamento, refuta la argumentación de la demandante.
- 47 Según reiterada jurisprudencia, el principio general de no discriminación o de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 48 Así pues, debe examinarse, en primer lugar, si el diferente trato que denuncia la demandante se aplica a situaciones comparables; seguidamente, si este trato diferente genera desventajas, y, por último, si dicho trato diferente está objetivamente justificado.

– Sobre la existencia de un trato diferente de situaciones comparables

- 49 En lo atinente a la alegación de la demandante relativa a un trato discriminatorio de los nuevos entrantes frente a las empresas históricas, se ha de recordar que la vulneración del principio de igualdad de trato a causa de un trato diferente presupone que las situaciones en cuestión son comparables, habida cuenta del conjunto de elementos que las caracterizan (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 25).
- 50 De acuerdo con la jurisprudencia, los elementos que caracterizan distintas situaciones y, de este modo, su carácter comparable deben apreciarse, en particular, a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trata. Además, deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 51 En el caso de autos, procede, en primer lugar, recordar cómo funciona el sistema de reparto de las cuotas de HFC instaurado por el Reglamento n.º 517/2014.

- 52 La Comisión asigna anualmente a las empresas sus cuotas para la comercialización de HFC, de conformidad con el artículo 16, apartado 5, del Reglamento n.º 517/2014, en relación con el anexo VI de este.
- 53 En el marco de la determinación de las cuotas que deben asignarse a las empresas, el Reglamento n.º 517/2014 distingue, en su anexo VI, entre las empresas en función de si han obtenido o no un valor de referencia.
- 54 Cada empresa para la que se haya establecido un valor de referencia recibe, conforme al anexo VI, punto 1, del Reglamento n.º 517/2014, una cuota correspondiente al 89 % del valor de referencia multiplicado por el porcentaje indicado en el anexo V de dicho Reglamento para el año correspondiente.
- 55 En cambio, las empresas para las que no se ha establecido valor de referencia alguno y que han presentado una declaración con arreglo al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 517/2014 reciben, conforme al anexo VI, punto 2, de este Reglamento, una cuota determinada según un cálculo que se efectúa en varias fases.
- 56 Para empezar, se determina la cantidad total de HFC que puede asignarse a estas empresas. A tal efecto, la suma de las cuotas asignadas a las empresas que han obtenido un valor de referencia se resta de la cantidad máxima disponible para el año en cuestión, indicada en el anexo V del Reglamento n.º 517/2014. A continuación, cada empresa recibe una cuota determinada en función de la cantidad solicitada, de la cantidad aún disponible y del número y la importancia de las demás declaraciones efectuadas con arreglo al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 517/2014.
- 57 En segundo lugar, debe señalarse que, en principio, puede establecerse un valor de referencia para cualquier empresa. En efecto, el valor de referencia se basa en la cantidad de HFC que una empresa ha comercializado legalmente en la Unión en el pasado, durante un determinado período, y lo fija la Comisión mediante un acto de ejecución por un período de tres años.
- 58 Pues bien, durante una primera fase de aplicación del Reglamento n.º 517/2014, solo se estableció un valor de referencia para las empresas históricas, basado, conforme al artículo 16, apartado 1, de dicho Reglamento, en la media anual de las cantidades de HFC que estas habían declarado haber comercializado entre 2009 y 2012.
- 59 A este respecto, el 31 de octubre de 2014, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución 2014/774/UE, por la que se determinan, de conformidad con el Reglamento n.º 517/2014, los valores de referencia para el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2017 de todo productor o importador que haya notificado la comercialización de HFC con arreglo al Reglamento (CE) n.º 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 318, p. 28; en lo sucesivo, «Decisión de Ejecución de 31 de octubre de 2014»), mediante la cual solo estableció valores de referencia para las empresas históricas.
- 60 De conformidad con el artículo 16, apartado 3, del Reglamento n.º 517/2014, la Comisión determina desde entonces, cada tres años, los valores de referencia de las empresas implicadas, sobre la base de la media anual de las cantidades de HFC comercializadas legalmente.

- 61 De esta manera, el 24 de octubre de 2017, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2017/1984, por la que se determinan, de conformidad con el Reglamento n.º 517/2014, los valores de referencia para el período comprendido entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2020 de cada productor o importador que haya notificado en el marco del Reglamento haber comercializado HFC legalmente desde el 1 de enero de 2015 (DO 2017, L 287, p. 4; en lo sucesivo, «Decisión de Ejecución de 24 de octubre de 2017»).
- 62 Si bien, mediante la Decisión de Ejecución de 31 de octubre de 2014, solo se estableció un valor de referencia para las empresas históricas, la Decisión de Ejecución de 24 de octubre de 2017 estableció un valor de referencia tanto para las empresas históricas como para los nuevos entrantes que hubieran efectuado declaraciones conforme al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 517/2014 y que hubieran comercializado HFC durante el período en cuestión.
- 63 En tercer lugar, procede recalcar que, a la vista de cuanto antecede, las empresas históricas y los nuevos entrantes reciben un trato diferente.
- 64 A este respecto, por un lado, conviene recordar que, en virtud del artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 517/2014, en relación con los anexos V y VI, punto 1, de este, todas las empresas históricas recibieron, durante el primer período trienal, una cantidad de cuotas que representaba el 89 % de la cantidad máxima de HFC que podía comercializarse en la Unión cada año, mientras que los nuevos entrantes, en su totalidad, solo recibieron durante ese período el 11 % de la referida cantidad.
- 65 Por otro lado, aunque es cierto que los nuevos entrantes pueden adquirir un valor de referencia cuando se fijan los nuevos valores de referencia para el trienio, no es menos cierto que tal facultad no obsta para que persista la diferencia de trato, como se infiere de los datos facilitados por la Comisión y de la simulación efectuada por esta en respuesta a las preguntas del Tribunal.
- 66 En efecto, de todas las cantidades asignadas en 2015 (183,1 millones de toneladas equivalentes de CO₂), 162,9 millones de toneladas equivalentes de CO₂ se asignaron a las empresas históricas y 20,1 millones de toneladas equivalentes de CO₂ a los nuevos entrantes. De todas las cantidades asignadas en 2016 (170,3 millones de toneladas equivalentes de CO₂), 151,6 millones de toneladas equivalentes de CO₂ se asignaron a las empresas históricas y 18,7 millones de toneladas equivalentes de CO₂ a los nuevos entrantes. De todas las cantidades asignadas en 2017 (170,3 millones de toneladas equivalentes de CO₂), 151,4 millones de toneladas equivalentes de CO₂ se asignaron a las empresas históricas y 18,9 millones de toneladas equivalentes de CO₂ a los nuevos entrantes respecto de los que aún no se había determinado un valor de referencia. De todas las cantidades asignadas en 2018 (101,5 millones de toneladas equivalentes de CO₂), 93,5 millones de toneladas equivalentes de CO₂ fueron asignadas a todas las empresas respecto de las que se había determinado un valor de referencia (de las cuales, 78,2 millones de toneladas equivalentes de CO₂ se asignaron a las empresas históricas) y 7,9 millones de toneladas equivalentes de CO₂ fueron asignadas a los nuevos entrantes respecto de los que aún no se había determinado un valor de referencia. Finalmente, de todas las cantidades asignadas en 2019 (100,3 millones de toneladas equivalentes de CO₂), 91,1 millones de toneladas equivalentes de CO₂ fueron asignadas a todas las empresas respecto de las que se había determinado un valor de referencia (de las cuales, 78 millones de toneladas equivalentes de CO₂ se asignaron a las empresas históricas) y 9,1 millones de toneladas equivalentes de CO₂ fueron asignadas a los nuevos entrantes respecto de los que aún no se había determinado un valor de referencia. Además, una parte no insignificante de todas las cantidades disponibles queda reservada a las empresas históricas a lo largo de los años, representando alrededor del 30 % aún para el año 2030.

- 67 En cuarto lugar, contrariamente a lo que sostienen la Comisión, el Consejo y el Parlamento, las empresas históricas y los nuevos entrantes se hallan en una situación comparable respecto del objeto del Reglamento n.º 517/2014.
- 68 En efecto, el objeto del Reglamento n.º 517/2014 es la instauración de un sistema de cuotas para la comercialización de HFC.
- 69 Según su considerando 13, el Reglamento n.º 517/2014 tiene por objetivo reducir las emisiones de HFC a largo plazo mediante la reducción gradual de las cantidades de HFC que pueden comercializarse.
- 70 Este objetivo se inserta en la política de la Unión de limitar el cambio climático mundial a un aumento de la temperatura de 2 °C y, de ese modo, evitar efectos climáticos indeseables, como se desprende del considerando 1 del Reglamento n.º 517/2014.
- 71 De tales consideraciones se colige que las empresas históricas y los nuevos entrantes se hallan en una situación comparable.
- 72 En efecto, tanto las empresas históricas como los nuevos entrantes necesitan cuotas para la comercialización de HFC.
- 73 Además, el efecto de las emisiones de gases de efecto invernadero en el clima es el mismo, independientemente de si la comercialización de HFC causante de tales emisiones la realiza una empresa histórica o un nuevo entrante.
- 74 La alegación de la Comisión según la cual las empresas históricas se hallan en una situación diferente en razón de sus inversiones y de sus expectativas legítimas carece de pertinencia para el examen de la comparabilidad de las situaciones respecto del objeto del Reglamento n.º 517/2014.
- 75 Tampoco puede aceptarse el argumento de la Comisión según el cual, a la vista del objetivo de la reducción gradual de las emisiones de HFC, los nuevos entrantes se hallan en una situación diferente de la de las empresas históricas, por tratarse, para los primeros, de emprender una nueva actividad y, para las segundas, de continuar una actividad ya ejercida en el pasado.
- 76 En efecto, la diferencia de situaciones expuesta por la Comisión no es pertinente para determinar si dichas situaciones son comparables. El objeto del Reglamento n.º 517/2014 consiste en la instauración de un sistema de cuotas de comercialización de HFC con el fin de alcanzar el objetivo de una reducción gradual de las emisiones de HFC. Pues bien, considerando la cantidad máxima disponible y su reducción gradual, las empresas históricas y los nuevos entrantes se hallan en una situación comparable.
- 77 Por tanto, procede concluir que, a efectos del examen de las normas de reparto de cuotas a la luz del principio de igualdad de trato, las empresas históricas y los nuevos entrantes reciben un trato diferente hallándose en una situación comparable.
- 78 En cambio, por lo que toca, en particular, a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de los Estados miembros de Europa central o de Europa del Este, la demandante no aporta ningún dato que permita concluir que el sistema de asignación de cuotas en cuestión las discrimina indirectamente.

- 79 Finalmente, frente a la alegación de la demandante según la cual existe una diferencia de trato entre no dos, sino tres categorías de operadores, a saber, las empresas históricas, los nuevos entrantes respecto de los que se estableció un valor de referencia para los años 2018 a 2020 y los nuevos entrantes para los que aún no se ha establecido un valor de referencia, cabe señalar que la demandante se está refiriendo a la vez a las «dos vías de regulación» establecidas por el Reglamento n.º 517/2014 y que está oponiendo la situación de las empresas históricas a la de los nuevos entrantes, con independencia de si se les ha atribuido o no un valor de referencia. En consecuencia, su argumentación debe entenderse como referida únicamente a la discriminación supuestamente operada entre empresas históricas y nuevos entrantes.
- 80 Por cuanto antecede, procede declarar que las empresas históricas y los nuevos entrantes, no obstante hallarse en situaciones comparables respecto del objeto y del objetivo del Reglamento n.º 517/2014, reciben un trato diferente.

– Sobre la existencia de una desventaja resultante de un trato diferente de situaciones comparables

- 81 Según la jurisprudencia, para que pueda achacarse al legislador de la Unión haber vulnerado el principio de igualdad de trato, es necesario que este haya tratado de manera diferente situaciones comparables, dando lugar a una desventaja para determinadas personas respecto de otras (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 82 En el caso de autos, la Comisión no niega que el trato diferente de los nuevos entrantes con respecto a las empresas históricas ocasione desventajas para los primeros. En cualquier caso, para demostrar la existencia de tales desventajas basta con remitirse a las constataciones expuestas en los apartados 63 a 66 de la presente sentencia.
- 83 En estas circunstancias, procede concluir que el trato diferente de las empresas históricas y de los nuevos entrantes ocasiona desventajas para estos últimos.

– Sobre la justificación del trato diferente de situaciones comparables

- 84 Según la demandante, el trato diferente de las empresas históricas y de los nuevos entrantes es arbitrario y no está justificado en absoluto. En este contexto, reprocha en particular al legislador haber adoptado el criterio clave para el reparto de las cuotas sin un análisis suficiente de los datos o, en cualquier caso, no haber expuesto los datos en cuestión. Para la demandante, el sistema establecido conduce en la práctica a una «enorme desproporción» en la asignación de cuotas. La demandante sostiene que, además, la discriminación se ve agravada por el aumento del número de nuevos entrantes, por cuanto las empresas históricas pueden obtener ingresos considerables de la venta de sus cuotas y obtener también cuotas a partir de la reserva.
- 85 La Comisión, apoyada por el Consejo y el Parlamento, rebate las alegaciones de la demandante.
- 86 Una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando está en relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 47 y jurisprudencia citada).

- 87 Al tratarse en este caso de un acto legislativo, procede recordar que corresponde al legislador de la Unión acreditar la existencia de criterios objetivos expuestos como justificación y aportar al juez de la Unión los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de dichos criterios (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine* y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 88 La jurisprudencia reconoce al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le confieren, una amplia facultad de apreciación cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y cuando debe realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. Además, cuando ha de reestructurar o crear un sistema complejo, puede recurrir a un enfoque por etapas y proceder, en particular, en función de la experiencia adquirida (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine* y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 89 No obstante, incluso con esta facultad, el legislador de la Unión está obligado a basar su elección en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión, teniendo en cuenta todos los elementos de hecho, así como los datos técnicos y científicos disponibles en el momento de adoptar el acto de que se trate (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine* y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 90 A este respecto, conviene advertir que la amplia facultad de apreciación del legislador de la Unión, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base (véase la sentencia de 3 de diciembre de 2019, *República Checa/Parlamento y Consejo*, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 78 y jurisprudencia citada).
- 91 Tal control judicial, aunque sea de alcance limitado, requiere que las instituciones de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el juez de la Unión que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión. De lo anterior resulta que dichas instituciones deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación (véase la sentencia de 3 de diciembre de 2019, *República Checa/Parlamento y Consejo*, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 81 y jurisprudencia citada).
- 92 Finalmente, en el ejercicio de su facultad de apreciación, el legislador de la Unión, además del objetivo principal, debe tener plenamente en cuenta los intereses que concurren. En lo que atañe al examen de los imperativos relacionados con las distintas medidas posibles, procede señalar que, si bien la importancia de los objetivos perseguidos puede justificar consecuencias económicas negativas para determinados operadores, aunque estas sean considerables, el ejercicio de la facultad de apreciación del legislador de la Unión no ha de producir resultados manifiestamente menos adecuados que los derivados de otras medidas igualmente apropiadas para estos objetivos (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine* y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 59 y jurisprudencia citada).

- 93 Por consiguiente, a efectos del examen de la justificación del trato diferente constatado en el presente asunto, debe examinarse, en primer lugar, si la apreciación del legislador de la Unión se basa en una toma en consideración de los datos pertinentes y si el trato diferente entre las empresas históricas y los nuevos entrantes se funda en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión.
- 94 En lo que aquí interesa, procede señalar que, según el artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 517/2014, el criterio en el que se funda el trato diferente reside en si la empresa comunicó o no datos con arreglo al artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero (DO 2006, L 161, p. 1), en relación con la comercialización de HFC entre 2009 y 2012. Según el caso, la empresa estará sujeta al sistema previsto en el artículo 16, apartado 1, o al del artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 517/2014.
- 95 Los factores en los que se apoyó el legislador y las consideraciones que le llevaron a escoger entre las opciones posibles han de buscarse en la génesis del Reglamento n.º 517/2014.
- 96 De la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de noviembre de 2012, sobre los gases fluorados de efecto invernadero [COM/2012/643 final — 2012/0305 (COD); en lo sucesivo, «propuesta de Reglamento»] se desprende que la Comisión se basó en el documento de trabajo de 7 de noviembre de 2012 elaborado por sus servicios [Impact Assessment — Review of Regulation [EC] n.º 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases [Evaluación de impacto — Revisión del Reglamento (CE) n.º 842/2006] SWD[2012] 364 final; en lo sucesivo, «evaluación de impacto»], que acompañaba a dicha propuesta.
- 97 Como se expone en el punto 2 de la evaluación de impacto y se indica en el punto 2 de la propuesta de Reglamento, la Comisión reunió gran cantidad de datos técnicos procedentes de un elevado número de estudios especializados y, en particular, de un estudio preparatorio detallado con vistas a la revisión del Reglamento n.º 842/2006. Se instó a un grupo de expertos compuesto por 47 miembros representantes de diversos sectores industriales, Estados miembros y organizaciones no gubernamentales (ONG) a que facilitaran orientaciones y datos técnicos para dicho estudio. El Centro Común de Investigación realizó también un análisis macroeconómico de las opciones estratégicas.
- 98 Resulta asimismo que la Comisión consultó extensamente con las partes interesadas, en particular en forma de una encuesta pública en línea que estuvo realizándose durante tres meses, del 26 de septiembre al 19 de diciembre de 2011. De entre las 261 partes interesadas que respondieron a dicha consulta, 164 procedían de organizaciones de las que el 75 % tenían vinculaciones con la industria. Por otra parte, al menos 47 partes interesadas de las 161 encuestadas representaban los puntos de vista de las PYME.
- 99 Resulta, por último, que, el 13 de febrero de 2012, la Comisión celebró una audiencia pública en Bruselas (Bélgica) que reunió a más de 130 participantes representantes de la industria, los Estados miembros, diversas ONG y el Parlamento. Esta reunión permitió a los participantes aportar más comentarios y expresar sus puntos de vista sobre las diferentes opciones.
- 100 Las razones que llevaron al legislador a asignar, por principio, las cuotas en función de la cantidad de HFC comercializada en el pasado constan, en particular, en las páginas 164 a 166 de la evaluación de impacto.

- 101 Lo primero que revela dicho texto es que el legislador, una vez examinadas las opciones de la subasta de cuotas o de la asignación gratuita, eligió la segunda opción.
- 102 Por un lado, consideró que una subasta era desproporcionada con respecto al tamaño del mercado. Por otro lado, consideró que, al tratarse de un mercado altamente concentrado, existía el riesgo de que un sistema de subasta no funcionara debidamente.
- 103 A continuación, por lo que respecta a la elección del legislador, de la evaluación de impacto se deduce además que este, tras examinar las opciones de una asignación de cuotas basada en las solicitudes y una asignación de cuotas en función de las emisiones históricas, optó por aplicar, en principio, la segunda solución.
- 104 A este respecto, como se desprende igualmente de la evaluación de impacto, el legislador hace referencia a la experiencia adquirida en el marco del sistema de cuotas establecido para las sustancias que agotan la capa de ozono. En efecto, tal sistema ponía de manifiesto que algunas empresas tendían a exagerar sus necesidades en sus declaraciones, en perjuicio de las que presentaban declaraciones más realistas. De esta manera, se consideró que una «práctica generalizada de sobredeclaración» podía perturbar el buen funcionamiento del sistema de asignación de cuotas.
- 105 En lo atinente, finalmente, al criterio clave para el reparto de cuotas, del considerando 15 del Reglamento n.º 517/2014 se desprende que el trato diferente es el resultado de la opción de principio del legislador consistente en asignar las cuotas en función de la cantidad de HFC comercializada durante el período de referencia, a saber, entre 2009 y 2012, poniendo al mismo tiempo a disposición de los nuevos entrantes una reserva del 11 % del límite cuantitativo general, «para no excluir a los pequeños operadores [...] que no hayan comercializado una cantidad igual o superior a una tonelada de gases fluorados de efecto invernadero en el período de referencia».
- 106 En relación con este punto, la Comisión, basándose en los datos relativos al período comprendido entre 2007 y 2011 que le comunicaron las empresas activas en el mercado de los HFC, de conformidad con el Reglamento n.º 842/2006, concluyó, como se desprende de la evaluación de impacto, que, dada la madurez del mercado de los HFC a granel, una cuota del 5 % del valor histórico de referencia debía bastar para responder a las necesidades de los nuevos entrantes.
- 107 El criterio clave para el reparto de cuotas propuesto por la Comisión fue objeto de debate durante el proceso legislativo. En efecto, durante el procedimiento legislativo, los Estados miembros discutieron en el Consejo el volumen de la reserva para los nuevos entrantes y examinaron un aumento de este de hasta el 15 o el 20 % de la cantidad total de HFC. En este contexto, el 13 de septiembre de 2013, tuvo lugar una reunión del grupo de trabajo «Medio Ambiente», con el objetivo de incitar a los Estados miembros a pronunciarse, en particular, sobre el nivel adecuado de la reserva para los nuevos entrantes. Al término de estas conversaciones, se llegó a un acuerdo a favor del criterio clave para el reparto de cuotas establecido por el Reglamento n.º 517/2014.
- 108 De cuanto antecede se colige que las alegaciones de la demandante no pueden prosperar.
- 109 En efecto, por un lado, no hay pruebas que sustenten la afirmación de la demandante de que el legislador debería haber seguido el sistema del mercado de los derechos de emisión de CO₂, que habría impedido lo que la demandante califica de desviaciones actuales del mercado de los HFC.

- 110 Por otro lado, la crítica de la demandante en el sentido de que el criterio clave para el reparto de cuotas es arbitrario y fue establecido por el legislador sin los necesarios análisis o sin apoyarse en los datos pertinentes no se ajusta a los hechos, como se desprende de los apartados 105 a 107 de la presente sentencia. Además, procede señalar que el establecimiento de ese criterio clave de reparto es reflejo de decisiones de naturaleza política, en este caso, la estimación de la proporción de cuotas necesaria para permitir un acceso suficiente de los nuevos entrantes al mercado de los HFC, en cuyo ámbito la jurisprudencia reconoce al legislador una amplia facultad de apreciación.
- 111 Por ello, procede concluir que la elección del legislador de operar una diferenciación entre las empresas históricas y los nuevos entrantes se basa en la consideración de los datos pertinentes, y que el tratamiento diferente se funda en criterios objetivos y apropiados para garantizar el buen funcionamiento del sistema de asignación de cuotas, así como para garantizar a los nuevos entrantes un acceso suficiente al mercado.
- 112 Por otra parte, a efectos del examen de la justificación del trato diferente, se ha de examinar, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 86 y 92 de la presente sentencia, si la diferencia de trato es proporcionada al objetivo perseguido y si, por tanto, el legislador no ha rebasado su margen de apreciación por no tener en cuenta los intereses en juego o por adoptar medidas que producen resultados manifiestamente menos adecuados que los derivados de otras medidas igualmente apropiadas para alcanzar los objetivos perseguidos.
- 113 A este respecto, procede señalar que el legislador tuvo en cuenta los intereses de los nuevos entrantes al conferirles una reserva que se fijó, para el primer período trienal de asignación de cuotas, en el 11 % de las cantidades de HFC disponibles.
- 114 No obstante, la demandante sostiene que el trato diferente de las empresas históricas y de los nuevos entrantes no es proporcionado, ya que el legislador rebasó su margen de apreciación haciendo que las desventajas se acumulen para los nuevos entrantes.
- 115 En efecto, según la demandante, los nuevos entrantes se ven desfavorecidos en varios aspectos.
- 116 En primer lugar, la demandante señala que el número de nuevos entrantes sigue creciendo, lo que tiene como consecuencia que la cantidad disponible para cada nuevo entrante disminuya proporcionalmente, mientras que las cantidades disponibles para las empresas históricas no se ven afectadas por el número creciente de empresas que operan en el mercado.
- 117 En segundo lugar, la demandante alega que los nuevos entrantes no pueden prever la cantidad que deberá asignarse en el futuro en concepto de cuotas, lo que dificulta la planificación de sus actividades. En cambio, según la demandante, las empresas históricas conocen con precisión la cantidad de HFC que podrán comercializar hasta 2030.
- 118 En tercer lugar, las empresas históricas obtienen ingresos considerables de la «venta» de sus cuotas en perjuicio de los nuevos entrantes, lo que demuestra el carácter sobredimensionado de las cantidades asignadas a las empresas históricas, según la demandante.
- 119 En cuarto lugar, la demandante aduce que, contrariamente a lo que se indica en el considerando 15 del Reglamento n.º 517/2014, las empresas históricas pueden obtener cuotas procedentes de la reserva, agravando en mayor medida la discriminación de los nuevos entrantes.

- 120 En quinto y último lugar, el trato diferenciado es tanto más grave cuanto que los nuevos entrantes no pueden utilizar efectivamente las cuotas que se les asignan. Y es que, según la demandante, es prácticamente imposible la importación de HFC por debajo de la capacidad total de un contenedor. Pues bien, la demandante sostiene que la escasa cantidad de HFC que se les asigna no basta para importar HFC en cantidad suficiente para llenar un contenedor.
- 121 Estas alegaciones no pueden prosperar.
- 122 En efecto, procede señalar, en primer término, que, conforme al artículo 16, apartado 3, del Reglamento n.º 517/2014, para los nuevos entrantes se establecen valores de referencia sobre la base de las cantidades de HFC comercializadas legalmente en la Unión durante el período de referencia.
- 123 De esta manera, dichas empresas ya no verán su asignación de cuotas limitada en el futuro por efecto de una solicitud presentada con arreglo al artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 517/2014, sino que percibirán las cuotas en función del valor de referencia establecido para cada una de ellas. Ello quiere decir que los inconvenientes que alega la demandante son solo pasajeros. Cabe añadir que habría podido determinarse un valor de referencia respecto de la propia demandante mediante la Decisión de Ejecución de 24 de octubre de 2017 si esta hubiera comercializado HFC conforme a las cuotas que se le habían atribuido para los años 2015 y 2016.
- 124 Seguidamente, procede resaltar la trayectoria que ha seguido la evolución del reparto de cuotas. A este respecto, los datos, no discutidos por la demandante, resultantes de la simulación facilitada por la Comisión en respuesta a una pregunta del Tribunal indican que la proporción de las cuotas asignadas a partir de la reserva sigue aumentando a lo largo de los años. Así, en 2030, entre el 40 y el 55 % del total de las cantidades disponibles para todas las empresas se asignarán a partir de la reserva. Paralelamente, la proporción de cantidades reservadas a las empresas históricas disminuye continuamente, debiendo pasar del 89 % en 2015 a cerca del 33 % en 2030.
- 125 Además, es erróneo reprochar al legislador que el sistema de reparto de cuotas implantado por el Reglamento n.º 517/2014 no respeta el considerando 15 de este.
- 126 En efecto, debe recordarse que, según el considerando 15 del Reglamento n.º 517/2014, el 11 % del límite cuantitativo general debía reservarse a los nuevos entrantes «en un principio». Ahora bien, del anexo VI, punto 3, de dicho Reglamento se infiere que las solicitudes que figuran en las declaraciones de las empresas históricas realizadas de conformidad con el artículo 16, apartado 2, del mismo Reglamento, durante el período comprendido entre 2015 y 2017, solo se atenderían una vez asignadas las cuotas a los nuevos entrantes, lo que implica precisamente que, durante el primer período trienal, la reserva del 11 % estaba íntegramente a disposición de los nuevos entrantes.
- 127 Asimismo, en cuanto a la alegación basada en los ingresos generados por la «venta» de cuotas, consta que de las cifras facilitadas por la Comisión en respuesta a una pregunta del Tribunal se deduce que, cada año, las empresas históricas transfirieron un porcentaje muy importante de las cuotas que se les asignaron. A modo de ejemplo, en 2017, de los 151,4 millones de toneladas equivalentes de CO₂ de HFC que se asignaron a las empresas históricas, estas transfirieron 63,1 millones.

- 128 No obstante, la Comisión sostiene, sin que la demandante haya rebatido tal extremo, que la amplia mayoría de dichas transferencias tuvo lugar entre empresas de un mismo grupo y que solo una fracción mínima de esas transferencias concernía a empresas nuevas.
- 129 Llegados a este punto, no puede prosperar la tesis de la demandante según la cual el grupo de empresas históricas percibe, a diferencia del grupo de los nuevos entrantes, importantes ingresos generados por la «venta» de cuotas.
- 130 De igual forma, no puede acogerse la alegación basada en la supuesta dificultad práctica de rellenar contenedores debido a la escasa cantidad de cuotas asignadas a los nuevos entrantes.
- 131 En efecto, por un lado, la eventualidad de que una cuota asignada no sea lo bastante importante para poder llevar a cabo una importación de HFC en cantidad suficiente para llenar un contenedor es a la vez hipotética y muy aleatoria, y no puede reprocharse al legislador no haber tenido en cuenta tal contingencia. Por otro lado, en cualquier caso, la Comisión sostiene, sin que la demandante haya rebatido este extremo, que existe la posibilidad de que varias empresas que cuenten con un volumen reducido de cuotas agrupen tales volúmenes reducidos para alcanzar la cifra mínima que se requiere técnicamente para llenar un contenedor.
- 132 Por último, en lo que se refiere al número de nuevos entrantes, es cierto que este ha aumentado considerablemente, con la consecuencia de que las cantidades de HFC disponibles para cada nuevo entrante han disminuido proporcionalmente, mientras que las cantidades disponibles para las empresas históricas no se han visto afectadas por el creciente número de nuevos entrantes.
- 133 Sin embargo, contrariamente a lo que alega la demandante, este efecto no implica que el legislador haya rebasado su amplio margen de apreciación.
- 134 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que, conforme a los principios a los que se ha hecho referencia en el apartado 92 de la presente sentencia, la importancia del objetivo de protección del medio ambiente y, en particular, de reducción gradual de las emisiones de HFC puede justificar que se produzcan consecuencias económicas negativas para algunas categorías de empresas.
- 135 En segundo lugar, hay dos razones que vienen a atenuar la importancia del hecho de que las cantidades de HFC disponibles para los nuevos entrantes disminuya en función de su número.
- 136 Por un lado, como se ha recordado en el apartado 57 de la presente sentencia, los nuevos entrantes pueden adquirir un valor de referencia y recibir así una asignación de cuotas que, por tanto, ya no estará determinada en función del número creciente de nuevos entrantes.
- 137 Por otro lado, como se ha señalado en el apartado 124 de la presente sentencia, la proporción de las cantidades de HFC que deben asignarse a partir de la reserva y que, por tanto, está disponible para los nuevos entrantes, sigue aumentando a lo largo de los años, mientras que la proporción de las cantidades por asignar a las empresas históricas disminuye continuamente.
- 138 En tercer lugar, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 89 de la presente sentencia, el legislador debe tener en cuenta todas las circunstancias fácticas y los datos técnicos y científicos disponibles en el momento en que se adopta el acto en cuestión.

- 139 Ahora bien, la demandante no ha afirmado que, en el momento de la adopción del Reglamento n.º 517/2014, el legislador supiera o debiera haber sabido que el número de nuevos entrantes aumentaría considerablemente.
- 140 En cuarto lugar, dado que la cantidad de HFC disponible en la reserva no es ilimitada, el aumento del número de nuevos entrantes tiene necesariamente por efecto que la cantidad disponible para cada nuevo entrante disminuya conforme aumenta el número de nuevos entrantes.
- 141 Pues bien, por un lado, como se desprende del apartado 111 de la presente sentencia, la demandante no ha logrado desvirtuar el hecho de que el sistema de asignación de cuotas instaurado por el Reglamento n.º 517/2014 es el resultado de una elección del legislador apoyada en criterios objetivos y apropiados.
- 142 Por otro lado, la demandante, aparte de afirmar sin fundamento que el legislador debería haber establecido un sistema idéntico al del mercado de los derechos de emisión de CO₂, no ha intentado demostrar que el legislador dispusiera de la facultad de adoptar medidas alternativas menos rigurosas, pero igualmente eficaces, como prueba de la supuesta extralimitación de su amplio margen de apreciación.
- 143 En tales circunstancias, procede concluir que las consecuencias negativas sobre los nuevos entrantes derivadas del aumento del número de estos no implican que el legislador haya rebasado su amplio margen de apreciación.
- 144 Por todo ello, el examen de las diferentes alegaciones formuladas por la demandante no permite concluir que el legislador haya rebasado su amplio margen de apreciación adoptando medidas desencadenantes de resultados manifiestamente menos adecuados que los que se habrían derivado de otras medidas igualmente apropiadas para alcanzar los objetivos perseguidos.
- 145 En estas circunstancias, procede concluir que el trato diferente de las empresas históricas respecto de los nuevos entrantes es proporcionado y está justificado. En consecuencia, debe desestimarse por infundado el primer motivo.

Sobre el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

- 146 Mediante su segundo motivo, la demandante sostiene que el legislador no motivó debidamente las normas de asignación de cuotas de HFC.
- 147 Tal motivo, totalmente infundado, no puede prosperar.
- 148 Según reiterada jurisprudencia, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 149 De igual forma, la exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del caso concreto. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, puesto que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su

contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 12 de septiembre de 2017, *Anagnostakis/Comisión*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, apartado 29 y jurisprudencia citada).

- 150 Conforme a otra jurisprudencia reiterada, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y, cuando se trate de actos destinados a una aplicación general, puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado, en particular, que, si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que adopta [véase la sentencia de 30 de abril de 2019, *Italia/Consejo* (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo), C-611/17, EU:C:2019:332, apartado 42 y jurisprudencia citada].
- 151 Cabe añadir que, según la jurisprudencia, los elementos que contiene una evaluación de impacto pueden ser tenidos en cuenta a la hora de apreciar si el autor del acto cumplió su obligación de motivación (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de mayo de 2016, *Polonia/Parlamento y Consejo*, C-358/14, EU:C:2016:323, apartados 123 y 124, y de 22 de noviembre de 2018, *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, apartado 80).
- 152 En cambio, no se ha de olvidar que, cuando las instituciones de la Unión disponen de una amplia facultad de apreciación y, en particular, cuando han de tomar decisiones de naturaleza esencialmente política y realizar apreciaciones complejas, el control jurisdiccional de las apreciaciones que subyacen tras el ejercicio de esa facultad consiste en comprobar que no exista error manifiesto (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 95 y jurisprudencia citada).
- 153 Si bien la amplia facultad de apreciación de las instituciones es objeto de un control jurisdiccional limitado, destinado a comprobar, en particular, el carácter suficiente de la motivación y la inexistencia de error manifiesto de apreciación (sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Puppinck y otros/Comisión*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 96), ese control limitado de la motivación debe ser no obstante efectivo.
- 154 En el caso de autos, por lo que se refiere al trato diferente de los operadores económicos respecto de la asignación de cuotas, procede señalar que tanto los motivos que llevaron al legislador a establecer la asignación de cuotas de HFC en función de las emisiones históricas como los relativos al criterio clave para el reparto de las cantidades disponibles se deducen de los considerandos 15 y 16 del Reglamento n.º 517/2014 y de la evaluación de impacto. En efecto, como se ha recordado en los apartados 100 a 107 de la presente sentencia, las páginas 164 a 166 de la evaluación de impacto exponen las razones por las que el legislador eligió un sistema basado en la asignación de cuotas en función de las emisiones históricas, completada con una asignación de cuotas previa petición de los nuevos entrantes.
- 155 Es cierto que la evaluación de impacto exponía que, dada la madurez del mercado de los HFC a granel, bastaba con reservar el 5 % de las cantidades disponibles a los nuevos entrantes, mientras que el criterio clave para el reparto de cuotas entre las empresas históricas y los nuevos entrantes adoptado finalmente se traducía en el 89 % y el 11 %, respectivamente, y que en el Reglamento n.º 517/2014 no se mencionan los motivos que llevaron al legislador a adoptar dicho criterio clave.

- 156 No obstante, de la jurisprudencia recordada en el apartado 150 de la presente sentencia se desprende que, si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas adoptadas.
- 157 Por último, conviene señalar que, en cualquier caso, como ha revelado el examen del primer motivo, la motivación adoptada permitió a la demandante conocer las razones que justificaban la medida criticada y al Tribunal ejercer su control.
- 158 En tales circunstancias, el segundo motivo debe desestimarse por infundado, así como, consecuentemente, la excepción de ilegalidad planteada por la demandante.
- 159 En vista de cuantas consideraciones han quedado expuestas, y dado que el recurso se funda únicamente en dicha excepción de ilegalidad planteada al amparo del artículo 277 TFUE contra el Reglamento n.º 517/2014, procede desestimar el recurso.

Costas

- 160 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. A tenor del artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.
- 161 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta última. Las partes coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
- 3) El Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.**

Kanninen

Jaeger

Porchia

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de junio de 2021.

Firmas