

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda) de 21 de junio de 2018**

*«Recurso de anulación — Decisión (UE) 2015/1814 — Determinación de la base jurídica — Consideración de los efectos del acto — Inexistencia — Artículo 192 TFUE, apartado 1 — Artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c) — Medidas que afecten de manera significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético — 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»*

En el asunto C-5/16,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 263 TFUE, el 4 de enero de 2016,

**República de Polonia**, representada por el Sr. B. Majczyna y la Sra. K. Rudzińska, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. I. Tatarewicz, experto,

parte demandante,

contra

**Parlamento Europeo**, representado por el Sr. A. Tamás y la Sra. A. Pospíšilová Padowska, en calidad de agentes,

**Consejo de la Unión Europea**, representado por las Sras. M. Simm y A. Sikora y el Sr. K. Pleśniak, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por:

**Reino de Dinamarca**, representado por la Sra. M. Wolff y los Sres. J. Nymann-Lindegren y C. Thorning, en calidad de agentes,

**República Federal de Alemania**, representada por el Sr. T. Henze, en calidad de agente,

**Reino de España**, representado por la Sra. A. Gavela Llopis y el Sr. M.A. Sampol Pucurull, en calidad de agentes,

**República Francesa**, representada por los Sres. D. Colas, G. de Bergues, J. Trabant y T. Deleuil y la Sra. S. Ghiandoni, en calidad de agentes,

**Reino de Suecia**, representado por las Sras. A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson y N. Otte Widgren y el Sr. L. Swedenborg, en calidad de agentes,

**Comisión Europea**, representada por las Sras. K. Herrmann y A.C. Becker y los Sres. E. White y K. Mifsud-Bonnici, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y el Sr. A. Rosas (Ponente), la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de julio de 2017;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de noviembre de 2017;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

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 (DO 2015, L 264, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

## **Marco jurídico**

### **Directiva 2003/87**

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 (DO 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (DO 2009, L 140, p. 63) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»), fue adoptada sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente artículo 192 TFUE, apartado 1).

3 La Directiva 2003/87 establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea (en lo sucesivo, «RCDE»).

4 El RCDE está en funcionamiento en todos los Estados del Espacio Económico Europeo desde el 1 de enero de 2005 y abarca el 45 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. En virtud del artículo 13, apartado 1, de esta Directiva, el tercer período de comercio, actualmente en curso, abarca 8 años, desde 2013 a 2020 (en lo sucesivo, «tercer período de comercio»).

5 Los considerandos 5 y 22 de la Directiva 2003/87 disponen:

«(5) La Comunidad y sus Estados miembros han acordado cumplir conjuntamente sus compromisos de reducir las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero contemplados en el Protocolo de Kioto de conformidad con la Decisión 2002/358/CE [del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO

2002, L 130, p. 1)]. La presente Directiva pretende contribuir a que se cumplan en mayor medida los compromisos de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, mediante un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero eficaz y con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo.

[...]

(22) La presente Directiva es compatible con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto. Debe someterse a revisión a la luz de la evolución en este contexto, teniendo en cuenta la experiencia de su puesta en práctica y los avances registrados en el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero.»

6 A tenor del artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto»:

«La presente Directiva establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad [...] a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.

La presente Directiva prevé, asimismo, reducciones más importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir a alcanzar los niveles de reducción que se consideran necesarios, desde el punto de vista científico, para evitar un cambio climático peligroso.

La presente Directiva establece asimismo disposiciones relativas a la evaluación y aplicación de un compromiso de reducción más estricto por parte de la Comunidad, que supere el 20 % y que se aplicará tras la aprobación por la Comunidad de un acuerdo internacional sobre cambio climático que conduzca a una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero superior a la requerida por el artículo 9, como se refleja en el compromiso del 30 % aprobado por el Consejo Europeo de marzo de 2007.»

7 El artículo 9 de la referida Directiva, titulado «Cantidad de derechos de emisión para la Comunidad en su conjunto», establece, en su apartado 1, lo siguiente:

«La cantidad de derechos de emisión para la Comunidad en su conjunto que se expida cada año a partir de 2013 se reducirá de manera lineal desde la mitad del período 2008-2012. La cantidad se reducirá utilizando un factor lineal del 1,74 % en relación con la media de la cantidad total anual de derechos de emisión expedidos por los Estados miembros de acuerdo con las decisiones de la Comisión sobre sus planes nacionales de asignación para el período 2008-2012.

[...]

[...]»

8 El artículo 29 de la misma Directiva dispone:

«Si, sobre la base de los informes regulares a que se refiere el artículo 10, apartado 5, la Comisión dispone de pruebas de que el mercado de carbono no funciona adecuadamente, presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo. El informe podrá ir acompañado, si procede, de propuestas que tengan el objetivo de aumentar la transparencia del mercado de carbono y de medidas para mejorar su funcionamiento.»

### **Directiva 2009/29**

9 Los considerandos 3 a 5 de la Directiva 2009/29 exponen:

«(3) El Consejo Europeo de marzo de 2007 asumió el firme compromiso de reducir para 2020 las emisiones globales de gases de efecto invernadero de la Comunidad al menos un 20 % respecto a los niveles de 1990, y un 30 % siempre que otros países desarrollados se comprometan a realizar reducciones comprobables y que los países en desarrollo económicamente más avanzados se comprometan a contribuir convenientemente en función de sus responsabilidades y capacidades. De aquí a 2050, las emisiones globales de gases de efecto invernadero deben reducirse en al menos un 50 % respecto a los niveles de 1990. Todos los sectores de la economía deben contribuir a conseguir esas reducciones, incluidos los sectores de la navegación marítima internacional y de la aviación internacional. [...]

(4) En su Resolución de 31 de enero de 2008 sobre los resultados de la Conferencia de Bali sobre el cambio climático (COP 13 y COP/MOP 3) [(DO 2009, C 68 E, p. 13)], el Parlamento Europeo recordó su posición en el sentido de que los países industrializados deben comprometerse a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 30 % antes de 2020 y en un 60-80 % antes de 2050, en comparación con los niveles de 1990. Dado que [...] prevé un resultado positivo de las negociaciones COP 15 que se celebrarán en Copenhague en 2009, la Unión Europea debe comenzar a preparar objetivos de reducción de las emisiones más estrictos para 2020 y los años posteriores, y debe intentar asegurar que, después de 2013, el régimen comunitario permita, en caso de necesidad, límites máximos de las emisiones más rigurosos, como parte de la contribución de la Unión a un futuro acuerdo internacional sobre cambio climático [...]

(5) Para contribuir a la consecución de esos objetivos a largo plazo, conviene establecer una trayectoria previsible de reducción de las emisiones de las instalaciones incluidas en el régimen comunitario. Para cumplir de una manera rentable el compromiso de la Comunidad de conseguir una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de, al menos, un 20 % respecto a los niveles de 1990, los derechos de emisión asignados a esas instalaciones deben situarse, de aquí a 2020, por debajo del 21 % de sus niveles de emisión en 2005.»

#### **Reglamento (UE) n.º 176/2014**

10 A tenor del considerando 3 del Reglamento (UE) n.º 176/2014 de la Comisión, de 25 de febrero de 2014, por el que se modifica el Reglamento (UE) 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):

«Deben tenerse en cuenta los cambios excepcionales en los elementos que determinan el equilibrio entre la demanda y la oferta de derechos de emisión, especialmente la nueva ralentización económica, así como los elementos temporales relacionados directamente con la transición a la fase 3, incluido el incremento del volumen no utilizado de derechos de emisión válidos para el segundo período de comercio a efectos del cumplimiento en dicho período; los volúmenes crecientes de reducciones certificadas de emisiones y de unidades de reducción de las emisiones procedentes de los proyectos de reducción de las emisiones en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio o de las disposiciones de la aplicación conjunta para su entrega por parte de los agentes económicos cubiertos por el régimen; la monetarización de los derechos de emisión de la reserva de los nuevos entrantes para el tercer período de comercio en apoyo de los proyectos de demostración de captura y almacenamiento de carbono y de tecnologías innovadoras en materia de energía procedente de fuentes renovables («NER300») de conformidad con la Decisión 2010/670/UE de la Comisión [de 3 de noviembre de 2010, por la que se establecen los criterios y las medidas aplicables a la financiación de proyectos comerciales de demostración destinados a la captura y al almacenamiento geológico de CO<sup>2</sup>, en condiciones de seguridad para el medio ambiente, así como de proyectos de demostración de tecnologías innovadoras de energía renovable, al amparo del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad establecido por la

Directiva 2003/87/CE (DO 2010, L 302, p. 1)], y la liberación de los derechos de emisión no necesarios en las reservas de los nuevos entrantes para el segundo período de comercio. Aunque todos estos factores están sujetos a diferentes grados de incertidumbre, es importante determinar oportunamente las correcciones necesarias en los volúmenes anuales que se subastarán en 2014-2020.»

11 El artículo 1 de este Reglamento dispone:

«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)], queda modificado como sigue:

1) Tras el párrafo segundo del artículo 10, apartado 2, se añaden los párrafos siguientes:

“El volumen de derechos de emisión que se vaya a subastar en un año dado, determinado con arreglo a los párrafos primero o segundo del presente apartado en el período de 2014-2016, se reducirá en la cantidad de derechos de emisión del año correspondiente que figura en la segunda columna del cuadro del anexo IV del presente Reglamento.

[...]”»

#### **Conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de octubre de 2014**

12 Los días 23 y 24 de octubre de 2014 el Consejo Europeo adoptó conclusiones sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 (EUCO 169/14) (en lo sucesivo, «Conclusiones del Consejo Europeo de 2014»).

13 El punto 2 de estas Conclusiones dispone:

«El Consejo Europeo ha refrendado el objetivo, vinculante para la UE, de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990. A tal fin:

[...]

[RCDE]

2.3. El principal instrumento europeo para alcanzar este objetivo será un régimen de comercio de derechos de emisión (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;

[...]»

#### **Decisión impugnada**

14 El 6 de octubre de 2015, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la Decisión impugnada, relativa al establecimiento y funcionamiento de la reserva de estabilidad del mercado (en lo sucesivo, «REM»).

15 Los considerandos 1, 2, 4, 5 y 8 de dicha Decisión tienen la siguiente redacción:

«(1) La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo establece un [RCDE] con el fin de fomentar reducciones de las emisiones de [gases de efecto invernadero] de una forma rentable y económicamente eficiente.

(2) De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo [de 2014], el principal instrumento europeo para alcanzar el objetivo de la Unión de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero será un [RCDE] reformado y que funcione correctamente, con un instrumento que establezca el mercado.

[...]

(4) El informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado del mercado europeo del carbono en 2012 determinó la necesidad de adoptar medidas para resolver los desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda. La evaluación de impacto sobre el marco para las políticas de clima y energía en 2030 indica que se espera que dichos desequilibrios continúen y que no se les haría frente de manera suficiente mediante la adaptación de la trayectoria lineal a un objetivo más estricto dentro de ese marco. Una variación del factor lineal solo modifica de manera gradual la cantidad total de derechos de emisión en la Unión (límite máximo RCDE [...]). Por tanto, también el excedente disminuiría solo de manera gradual, de tal modo que el mercado se vería obligado a seguir operando durante más de diez años con un excedente de unos 2 000 millones de derechos de emisión o más, impidiendo con ello que el RCDE [...] emita la señal de inversión necesaria para reducir de forma rentable las emisiones de CO<sup>2</sup> y sea un vector de innovación hipocarbónica que contribuya al crecimiento económico y a la creación de empleo.

(5) Para afrontar ese problema y dotar al RCDE [...] de más capacidad de resistencia frente a los desequilibrios entre la oferta y la demanda, de manera que el RCDE [...] pueda funcionar en un mercado ordenado, debe establecerse en 2018 una [REM] [...] que debe ser operativa a partir de 2019. La [REM] también va a reforzar las sinergias con otras políticas de clima y energía. A fin de garantizar un grado máximo de previsibilidad, deben establecerse normas claras para incorporar derechos de emisión a la [REM], así como para retirarlos de ella. [...]

[...]

(8) La reintroducción prevista de 300 millones de derechos de emisión en 2019 y de 600 millones de derechos de emisión en 2020, como se determina en el Reglamento (UE) n.º 176/2014 de la Comisión, socavaría el objetivo de la [REM] de resolver los desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda. En consecuencia, esos 900 millones de derechos de emisión no deben subastarse en 2019 y 2020, sino, en su lugar, incorporarse a la [REM].»

16 El artículo 1 de la referida Decisión, titulado «Reserva de estabilidad del mercado», dispone:

«1. Se establecerá una [REM] en 2018, y la incorporación de derechos de emisión a la [REM] 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 período 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/CE, no se añadirá a los volúmenes por subastar en 2019 y 2020, sino que, en su lugar, se incorporará a la [REM].

3. Los derechos de emisión no asignados a instalaciones de conformidad con el artículo 10 *bis*, apartado 7, de la Directiva 2003/87/CE 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 [REM] en 2020. La Comisión revisará la Directiva 2003/87/CE en relación con esos derechos de emisión no asignados y, en su caso, presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

4. La Comisión publicará la cantidad total de derechos de emisión en circulación cada año a más tardar el 15 de mayo del año siguiente. [...]

5. Cada año, una cantidad de derechos de emisión equivalente al 12 % de la cantidad total de derechos de emisión en circulación, tal como se defina en la publicación más reciente con arreglo al apartado 4 del presente artículo, 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/CE y se incorporará a la [REM] a lo largo de un período 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 [REM] sea inferior a 100 millones. En el primer año de funcionamiento de la [REM], también se procederá a incorporar entre el 1 de enero y el 1 de septiembre de ese año el 8 %, que represente un 1 % por cada mes de calendario, de la cantidad total de derechos de emisión en circulación, tal como se defina en la publicación más reciente.

Sin perjuicio de la cantidad total de derechos de emisión que deba deducirse de conformidad con el presente apartado, hasta el 31 de diciembre de 2025 no se tendrán en cuenta los derechos de emisión contemplados en el artículo 10, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2003/87/CE en la determinación de las cuotas con las que los Estados miembros contribuyen a esa cantidad total.

6. Si, en un año, la cantidad total de derechos de emisión en circulación es inferior a 400 millones, se retirarán de la [REM] 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/CE. Cuando la [REM] 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.

7. Si, en un año, no es aplicable lo dispuesto en el apartado 6 del presente artículo y se adoptan medidas con arreglo al artículo 29 *bis* de la Directiva 2003/87/CE, se retirarán de la [REM] 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/CE. Cuando la [REM] 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.

[...]»

### **Antecedentes del litigio**

17 En noviembre de 2012, la Comisión elaboró un informe para el Parlamento Europeo y el Consejo, titulado «Estado del mercado europeo del carbono en 2012» [COM(2012) 652 final] (en lo sucesivo, «informe sobre el estado del mercado del carbono en 2012»), y comprobó que, a principios del tercer período de comercio, el RCDE se caracterizaba por un desequilibrio estructural creciente entre la oferta y la demanda de los derechos de emisión que daría lugar a un excedente que podía llegar a cerca de 2 000 millones de derechos de emisión.

18 Para poner remedio a este desequilibrio la Comisión presentó, el 22 de enero de 2014, una 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 [COM(2014) 20 final] (en lo sucesivo, «propuesta de la Comisión de 2014»).

19 En la evaluación de impacto que acompañaba a 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 [SWD(2014) 017 final] (en lo sucesivo, «evaluación de impacto»), la Comisión afirmaba que, a menos que se adoptaran medidas reglamentarias, dicho excedente estructural de derechos de emisión en el RCDE, que se había acumulado a un ritmo rápido durante el período comprendido entre 2008 y 2012, podría poner en peligro la capacidad de dicho régimen para alcanzar sus objetivos a largo plazo con una buena relación coste-eficacia.

20 El Consejo y sus órganos preparatorios examinaron la propuesta de la Comisión de 2014 en una serie de reuniones celebradas durante el período comprendido entre finales de enero de 2014 y mayo de 2015. Las negociaciones entabladas con el Parlamento Europeo dieron lugar a la adopción de la Decisión impugnada el 6 de octubre de 2015.

### **Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

21 La República de Polonia solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la Decisión impugnada.
- Condene en costas al Parlamento y al Consejo.

22 El Parlamento y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso en su totalidad.
- Condene en costas a la República de Polonia.

23 Mediante resolución de 1 de junio de 2016 se admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, del Reino de España, de la República Francesa y de la Comisión 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.

### **Sobre el recurso**

**Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 192 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c)**

#### *Alegaciones de las partes*

24 La República de Polonia sostiene que la Decisión impugnada infringe el artículo 192 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), puesto que fue adoptada con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, siendo así que se trata de 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 en el sentido de esta última disposición. Según la República de Polonia, en virtud del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, tal decisión debería haber sido adoptada por el Consejo por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial.



25 En primer lugar, este Estado miembro aduce que del tenor del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), resulta que la elección de esta disposición como base jurídica debe basarse en la apreciación de los efectos concretos derivados de la aplicación de las medidas medioambientales previstas por el acto legislativo de que se trate, y no de los objetivos perseguidos con su adopción.

26 La República de Polonia señala que, conforme a su tenor, el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), se refiere a «las 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», y no a las medidas que pretendan influir de forma significativa en dicha elección. En consecuencia sostiene que, si se admite la posibilidad de que la elección de esta disposición como base jurídica no se base en la evaluación de los efectos concretos de una medida, el procedimiento especial previsto en esta disposición quedará vacío de contenido y bastará con que el redactor de un proyecto de acto declare que este último no tiene como finalidad influir en la elección de un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía para que se considere que no hay necesidad de aplicar el procedimiento legislativo especial.

27 El referido Estado miembro aduce que este análisis no resulta contrario a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de elección de la base jurídica. En particular, afirma que de las sentencias de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (C-42/97, EU:C:1999:81), apartado 63, y de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo (C-281/01, EU:C:2002:761), apartados 40 y 41, resulta que los efectos producidos por un acto legislativo forman parte integrante de los elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional.

28 En segundo lugar, el Estado miembro demandante aduce que, habida cuenta del contexto energético global existente en Polonia, la Decisión impugnada afecta de forma significativa a su elección entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

29 A este respecto, la República de Polonia sostiene que depende de los combustibles fósiles en una medida particularmente elevada, ya que más del 83 % de la electricidad producida en dicho Estado miembro proviene del carbón y del lignito. A su parecer, el establecimiento de la REM llevaría a un incremento de los precios de los derechos de emisión que daría lugar inevitablemente a una modificación de su sector energético. En concreto afirma que la utilización del gas natural aumentaría hasta alcanzar, en 2035, el 700 % del nivel de utilización actual. Sostiene que, por el contrario, si no se establece la REM, el sector energético polaco seguiría basándose principalmente en el lignito y el carbón. Añade que la utilización del gas natural sobrepasaría ampliamente el nivel nacional actual de extracción de dicha materia prima, lo que daría lugar a un aumento del volumen de importaciones y afectaría, por ende, a la seguridad de la República de Polonia en materia de abastecimiento energético.

30 Según este Estado miembro, el establecimiento de la REM dará lugar a un incremento de los precios de los derechos de emisión que provocará igualmente una modificación de la competitividad de los distintos tipos de centrales y de la estructura de la producción de electricidad a escala nacional, así como a una disminución de la competitividad del sector energético y de la economía polaca.

31 Con el fin de demostrar la influencia de la Decisión impugnada en su propia combinación energética, la República de Polonia acompaña su escrito de réplica de un documento titulado «Análisis de la influencia del mecanismo de reserva de estabilidad del mercado [de conformidad con la Decisión 2015/1814] sobre la formación de la combinación energética de Polonia», elaborado por el Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (Centro nacional para el equilibrio y la gestión de las emisiones, Polonia).

32 En tercer lugar, la República de Polonia sostiene que, en todo caso, de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión de 2014 se desprende que la lucha contra el desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de los derechos de emisión es una finalidad de carácter instrumental de la Decisión impugnada, que persigue, en realidad, que el precio de los derechos de emisión se fije a un nivel adecuado. Según afirma, a continuación, dicho precio debería reorientar la elección de los Estados miembros hacia las energías renovables o hacia los combustibles que produzcan menos emisiones de carbono y modificar, así, la estructura de su abastecimiento energético mediante la diversificación y la reducción de la parte de la energía obtenida a partir de combustibles fósiles.

33 La República de Polonia afirma que de cuanto antecede se deriva que la corrección del desequilibrio existente en el mercado mediante un incremento de los precios de los derechos de emisión debería permitir alcanzar el objetivo principal de la Decisión impugnada, que consiste en hacer evolucionar la combinación energética de los Estados miembros, lo que, a su parecer, confirma que la Decisión impugnada debería haber sido adoptada sobre la base del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c).

34 En respuesta a la argumentación del Consejo según la cual la modificación de los precios no obliga a los operadores a adoptar una postura determinada, ya que les deja la posibilidad de elegir entre comprar derechos de emisión, reducir las emisiones, o incluso repercutir los costes sobre sus clientes, la República de Polonia aduce que, en un mercado al por mayor de la energía que funciona correctamente, el operador dispone de posibilidades limitadas para repercutir los costes sobre sus clientes. A su parecer, tal repercusión sería posible a corto plazo, pero a más largo plazo, el operador que utiliza carbón deberá, o bien competir con otros operadores que utilicen, por ejemplo, gas natural, obteniendo costes de producción inferiores, o bien renunciar a la utilización del carbón en beneficio de otras fuentes de energía para controlar el incremento de los costes de producción de la energía.

35 Por último, la República de Polonia rebate las alegaciones de las instituciones demandadas relativas a la importancia menguante de la parte reservada a las instalaciones de combustión en el conjunto de Estados afectados por el RCDE debido a la ampliación constante del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87. Aduce que los datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) demuestran que el porcentaje de las emisiones de combustión no ha cambiado de manera significativa durante los primeros años del tercer período de comercio y que, en Polonia, su nivel es claramente superior al de la media observada en el conjunto de dichos Estados.

36 El Consejo y el Parlamento, apoyados por las partes coadyuvantes, estiman que procede desestimar el primer motivo.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

37 Para pronunciarse sobre el presente motivo procede señalar que, como recuerdan fundadamente el Consejo y el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia tuvo que examinar, en su sentencia de 30 de enero de 2001, España/Consejo (C-36/98, EU:C:2001:64), la naturaleza de la excepción prevista en el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, al interpretar el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, segundo guion, del Tratado CE, que corresponde al artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra b), segundo guion.

38 En dicho asunto, el Tribunal de Justicia recordó que la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en particular, la finalidad y el contenido de ese acto (sentencias de 30 de enero de 2001, España/Consejo, C-36/98, EU:C:2001:64, apartados 58 y 59, y de 11 de junio de 2014, Comisión/Consejo, C-377/12, EU:C:2014:1903, apartado 34 y jurisprudencia citada).

39 A pesar de que el asunto que dio lugar a la sentencia de 30 de enero de 2001, España/Consejo (C-36/98, EU:C:2001:64), versaba sobre la excepción que figura en el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra b), debe seguirse el mismo razonamiento en lo que respecta a las disposiciones del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c). Así pues, de esta jurisprudencia se deriva que la elección del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), como base jurídica no puede basarse en elementos distintos de aquellos tomados reiteradamente en consideración por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia.

40 El hecho de que, cuando el Tribunal de Justicia dictó dicha sentencia, la redacción del artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, segundo guion, del tratado CE contuviera la expresión «medidas de», y no «medidas que afecten», no desvirtúa las conclusiones que procede extraer de dicha disposición a los efectos de la resolución del presente litigio. En efecto, del razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia resulta que este atribuyó a ambas expresiones un sentido ampliamente equivalente, tal y como pone de manifiesto el apartado 52 de la referida sentencia, en el que se precisa que el artículo 130 S, apartado 2, párrafo primero, segundo guion, del tratado CE se refiere a las medidas que afectan al territorio y al suelo de los Estados miembros y a sus recursos hídricos como tales.

41 Habida cuenta de que para conocer los efectos reales y concretos de una medida legislativa es necesario proceder al análisis de sus efectos después de su entrada en vigor, la elección del legislador deberá basarse en hipótesis sobre el impacto probable de la referida medida, que, por su propia naturaleza, tienen carácter especulativo y no son en modo alguno elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 38 de la presente sentencia.

42 Por consiguiente, procede declarar que la evaluación del impacto sobre la política energética de un Estado miembro de un acto de la Unión no constituye un elemento que deba apreciarse al margen de la finalidad o del contenido de dicho acto, o de modo contrario a estos.

43 Además, tal como ha señalado el Consejo, procede subrayar que el artículo 192 TFUE, apartado 2, debe interpretarse en relación con el artículo 191 TFUE, que tiene como finalidad que la Unión participe en la preservación del medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático, en particular adquiriendo y ejecutando compromisos internacionales a tal fin.

44 Puesto que las medidas adoptadas a tal efecto influyen necesariamente en el sector energético de los Estados miembros, una interpretación amplia del artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), podría tener como consecuencia que el uso de un procedimiento legislativo especial de carácter excepcional previsto en el Tratado FUE se convierta en la regla general.

45 Pues bien, esta conclusión no puede conciliarse con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual las disposiciones que constituyen una excepción a un principio deben ser objeto de interpretación estricta (véase, por analogía, la sentencia de 10 de junio de 2010, Bruno y otros, C-395/08 y C-396/08, EU:C:2010:329, apartado 35 y jurisprudencia citada).

46 De ello resulta que el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c), solo puede constituir la base jurídica de un acto de la Unión si de la finalidad y el contenido de este se desprende que el principal resultado perseguido con dicho acto es influir de manera significativa en la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y en la estructura general de su abastecimiento energético.

47 En lo que atañe a la alegación de la República de Polonia de que el redactor de un proyecto de acto podría evitar la aplicación del procedimiento especial previsto en dicha disposición declarando que el objetivo perseguido por este último no es influir en la elección

por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía, es preciso recordar que no solo el objetivo del acto adoptado sino también su contenido constituye un elemento esencial a efectos del control de la legitimidad de la base jurídica de dicho acto.

48 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede analizar la legitimidad de la elección de la base jurídica de la Decisión impugnada a la luz de la finalidad y del contenido de esta.

49 Con carácter preliminar procede señalar que es cierto que el acto impugnado está vinculado intrínsecamente a la Directiva 2003/87. Sin embargo, en virtud de reiterada jurisprudencia, la determinación de la base jurídica de un acto debe realizarse teniendo en cuenta su finalidad y su contenido propios, y no la base jurídica empleada para la adopción de otros actos de la Unión que presenten, en su caso, características similares (sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo, C-178/03, EU:C:2006:4, apartado 55). En consecuencia, tal y como aduce fundadamente la República de Polonia, el análisis de la base jurídica de la Decisión impugnada debe realizarse de manera autónoma respecto del de la base jurídica de la Directiva 2003/87.

50 En lo que respecta al objetivo de la Decisión impugnada procede recordar las razones que justificaron su adopción.

51 Según se afirma en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión de 2014, a principios del tercer período de comercio el RCDE se caracterizaba por un importante desequilibrio entre la oferta y la demanda de derechos de emisión, tal y como se ha recordado en los apartados 17 y 18 de la presente sentencia.

52 Este desequilibrio se explica esencialmente por la inadecuación entre la oferta de derechos de emisión que deben subastarse, que se fija de manera rígida, y la demanda de tales derechos, que es flexible y se ve influida por los ciclos económicos, el precio de los combustibles fósiles y otros factores. En consecuencia, si bien una disminución de la demanda suele ir acompañada de una disminución de la oferta en el mercado del carbono de la Unión, no sucede lo mismo, debido a la normativa en vigor, con la oferta de derechos de emisión que deben subastarse.

53 Como subrayan tanto la referida propuesta como el considerando 4 de la Decisión impugnada, la existencia de un excedente de tal envergadura podría desvirtuar el efecto incentivador que debía producir el establecimiento de un RCDE operativo y poner en entredicho de manera considerable la capacidad de ese régimen para alcanzar sus objetivos en fases ulteriores.

54 Así pues, el considerando 5 de la Decisión impugnada precisa que, «para afrontar ese problema y dotar al [RCDE] de más capacidad de resistencia frente a los desequilibrios entre la oferta y la demanda, de manera que el [RCDE] pueda funcionar en un mercado ordenado, debe establecerse en 2018 una [REM] que debe ser operativa a partir de 2019».

55 El considerando 8 de esta Decisión subraya igualmente que el objetivo de la REM es «resolver los desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda».

56 Tal y como observó el Abogado General en el punto 22 de sus conclusiones, la Decisión impugnada se adoptó pues únicamente con el fin de dar una respuesta a ese «desequilibrio estructural», identificado en el año 2012.

57 En lo que respecta al contenido de esta Decisión, procede recordar que la REM se concibió como un mecanismo cuantitativo sobre la base del cual las cantidades de derechos de

emisión que deben subastarse se adaptan automáticamente en función de un cierto número de criterios que se detallan en el artículo 1 de esa misma Decisión.

58 Según se desprende de ese artículo 1, la REM puede actuar, o bien bloqueando la llegada al mercado de los derechos de emisión, o bien, en caso de oferta deficitaria, liberando una parte de los derechos de emisión incorporados a dicha reserva. Así, la REM permite estabilizar la oferta de derechos de emisión en el mercado sin añadir derechos de emisión adicionales y sin retirarlos definitivamente.

59 En virtud del artículo 1, apartado 4, de la Decisión impugnada, se procederá a las transferencias hacia la REM o a partir de ella en función de las cifras relativas al nivel anual de la oferta de derechos de emisión en el mercado publicadas por la Comisión.

60 Así pues, tanto de la finalidad como del contenido de esta Decisión se desprende que la REM ha sido concebida como una herramienta destinada, en un primer momento, a remediar los desequilibrios actuales y, en un segundo momento, a dotar al RCDE de más capacidad de resistencia frente a cualquier acontecimiento futuro de gran alcance que pueda perturbar gravemente el equilibrio entre la oferta y la demanda de los derechos de emisión.

61 Se trata esencialmente de una intervención puntual del legislador destinada a poner remedio a una debilidad estructural del RCDE que podría impedir a dicho sistema cumplir su función incentivadora de la inversión para reducir las emisiones de dióxido de carbono en condiciones económicas eficaces y ser un motor para la innovación hipocarbónica que contribuya a la lucha contra el cambio climático.

62 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, del análisis de la finalidad y del contenido de la Decisión impugnada no se desprende que el principal resultado perseguido por esta Decisión sea influir de manera significativa en la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y en la estructura general de su abastecimiento energético, por lo que la elección del artículo 192 TFUE, apartado 1, como base jurídica de esta sería errónea teniendo en cuenta la base jurídica que ofrece el artículo 192 TFUE, apartado 2, párrafo primero, letra c).

63 En lo que atañe a la alegación de la República de Polonia de que el objetivo principal de la Decisión impugnada es en realidad provocar una evolución de la combinación energética de los Estados miembros aumentando el precio de los derechos de emisión, procede señalar que, según se desprende tanto de las disposiciones de la Directiva 2003/87 como de su estructura, el RCDE fue concebido como un instrumento cuantitativo en el que se expide una cantidad predefinida de derechos de emisión para alcanzar el objetivo medioambiental deseado, que, según el artículo 1 de dicha Directiva, es «fomentar reducciones de las emisiones de [gases de efecto invernadero] de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente». Ha de subrayarse igualmente que este régimen no se utiliza directamente para fijar un precio de los derechos de emisión, puesto que este está determinado exclusivamente por las fuerzas del mercado sobre la base, en particular, de la escasez de los derechos de emisión y la flexibilidad que ofrece la posibilidad de comerciar con ellos. Se espera que la señal de precio así generada a escala de la Unión influya en las decisiones operativas y estratégicas de los inversores.

64 Pues bien, procede señalar, al igual que las instituciones demandadas, que, por un lado, el precio de los derechos de emisión fijado por el mercado no influye en modo alguno en el funcionamiento de la REM, que es, por definición, neutra a este respecto.

65 Por otro lado, habida cuenta de las modalidades que rigen dicho sistema y, en particular, del hecho de que la REM puede, o bien bloquear la llegada de derechos de emisión al mercado,

o bien liberar una parte de estos, el efecto probable de esta reserva será más bien la estabilización de los precios de las emisiones y no su incremento.

66 Sin embargo, debido a que la cantidad total de derechos de emisión disponible en el RCDE disminuye en función de un factor de reducción lineal anual, es inherente a la lógica de este último que el precio de los derechos de emisión aumente gradualmente con el transcurso del tiempo.

67 Así, en la medida en que la Decisión impugnada corrige una debilidad estructural del RCDE, contribuye a que dicho régimen emita una señal de precio del carbono a escala de la Unión que permite a esta última alcanzar sus objetivos en materia de reducción de las emisiones y que dará lugar lógicamente a un incremento de los precios de los derechos de emisión en el futuro.

68 No obstante, procede declarar que estos efectos son tan solo una consecuencia indirecta del estrecho vínculo existente entre la Decisión impugnada y la Directiva 2003/87.

69 Por consiguiente, tal y como señaló el Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones, en la medida en que la REM tan solo se ha concebido como un complemento o una corrección del RCDE, el legislador de la Unión pudo basar fundadamente la Decisión impugnada en el artículo 192 TFUE, apartado 1.

70 En estas circunstancias, no procede analizar los efectos alegados de la Decisión impugnada en la combinación energética de la República de Polonia.

71 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, debe desestimarse el primer motivo del recurso por infundado.

**Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración de las competencias del Consejo Europeo definidas en el artículo 15 TUE y en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal**

*Alegaciones de las partes*

72 La República de Polonia sostiene esencialmente que las conclusiones del Consejo Europeo de 2014 fijaron como fecha de entrada en funcionamiento de la REM el año 2021.

73 Pues bien, a su parecer, al adelantar esa fecha en dos años, según dispone el artículo 1, apartado 1, de la Decisión impugnada, las instituciones demandadas invadieron las prerrogativas del Consejo Europeo y pusieron en entredicho la competencia de este último para definir las orientaciones políticas en materia de aplicación de la legislación de la Unión garantizadas por el artículo 15 TUE.

74 La República de Polonia aduce que el cambio de fecha para el establecimiento de la REM vulnera asimismo el principio de cooperación leal, ya que la Decisión impugnada contiene un elemento esencial que es contrario a las conclusiones del Consejo Europeo.

75 Las partes demandadas y las coadyuvantes rebaten estas alegaciones.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

76 El segundo motivo del recurso se divide en dos partes, basadas, respectivamente, en la vulneración de las competencias del Consejo Europeo definidas en el artículo 15 TUE y en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal.

77 En la primera parte de este motivo el Estado miembro demandante se basa esencialmente en una interpretación literal del punto 2.3 de las Conclusiones del Consejo Europeo de 2014, según la cual este último fijó como fecha de entrada en vigor de la REM el año 2021.

78 A este respecto, ha de precisarse que el referido punto 2.3 dispone, en su versión francesa, lo siguiente: «un [SEQE] efficace et réformé, doté d'un instrument visant à stabiliser le marché, conformément à la proposition de la Commission, constituera le principal instrument de [l'Union] pour atteindre cet objectif; le facteur annuel de réduction du plafond d'émissions maximales autorisées sera modifié, passant de 1,74 % à 2,2 % à partir de [l'année] 2021» (en la versión española: «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»).

79 Del propio tenor de este punto se desprende que la referencia explícita al año 2021 se refiere a la fecha en la que se modificará el factor anual de reducción y no a la fecha de establecimiento del RCDE.

80 Esta conclusión queda corroborada igualmente por el análisis de otras versiones lingüísticas, en las que el signo de puntuación utilizado para separar ambas frases de dicho punto de las conclusiones del Consejo Europeo no es un punto y coma, como en la versión francesa, sino un punto.

81 En consecuencia, procede considerar, al igual que hicieron las instituciones demandadas, que el Consejo Europeo no fijó explícitamente en sus Conclusiones de 2014 una fecha de entrada en vigor de la REM.

82 La República de Polonia se basa también en el hecho de que el Consejo Europeo indicó que el RCDE debía ir acompañado por un instrumento que estabilizase el mercado «en consonancia con la propuesta de la Comisión», la cual, en la fecha en la que el Consejo Europeo se pronunció en estos términos, preveía que la REM entrase en vigor en 2021.

83 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 15 TUE, apartado 1, afirma que 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». Este artículo precisa que dicha institución «no ejercerá función legislativa alguna».

84 La facultad legislativa reservada al Parlamento Europeo y al Consejo por los artículos 14 TUE, apartado 1, y 16 TUE, apartado 1, inscrita en el principio de atribución de facultades consagrado en el artículo 13 TUE, apartado 2, y, de forma más amplia, en el principio de equilibrio institucional, característico de la estructura institucional de la Unión, implica, en cambio, que corresponde exclusivamente a estas instituciones determinar el contenido de un acto legislativo (véase, en lo que respecta a la facultad de iniciativa legislativa reconocida a la Comisión, la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría /Consejo, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apartado 146).

85 Pues bien, tal como observó el Abogado General en el punto 33 de sus conclusiones, interpretar la remisión a la propuesta de la Comisión de 2014 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 este último la facultad de interferir directamente en el ámbito legislativo, vulnerando el principio de atribución de facultades consagrado en el artículo 13 TUE, apartado 2.

86 Además, la supuesta repercusión de la naturaleza «política» de las Conclusiones del Consejo Europeo en la facultad legislativa del Parlamento Europeo y del Consejo no puede constituir un motivo de anulación de la Decisión impugnada por el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apartado 145).

87 Por tanto, la primera parte del segundo motivo debe desestimarse por carecer de fundamento.

88 Habida cuenta de las anteriores consideraciones se ha de desestimar igualmente la segunda parte del segundo motivo.

89 En efecto, según se desprende del apartado 85 de la presente sentencia, la interpretación propuesta por el Estado miembro demandante vulneraría las competencias legislativas del Parlamento y del Consejo, haciendo primar el respeto de la voluntad política expresada por el Consejo Europeo.

90 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, la cooperación leal entre las instituciones de la Unión consagrada en el artículo 13 TUE, apartado 2, debe ejercerse respetando los límites de las facultades que los Tratados confieren a cada institución. Por lo tanto, la obligación impuesta por esta disposición no modifica las referidas facultades (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663, apartado 84 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, esta cooperación no puede impedir a una institución de la Unión ejercer sus competencias confiriéndoselas a otra institución.

91 De ello se sigue que procede desestimar el segundo motivo del recurso en su totalidad por carecer de fundamento.

### **Sobre el tercer motivo, basado en la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima**

#### *Alegaciones de las partes*

92 Mediante su tercer motivo, la República de Polonia sostiene, en esencia, que la fecha de establecimiento de la REM se fijó vulnerando los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

93 En primer lugar, aduce que el legislador de la Unión no podía modificar válidamente los principios de funcionamiento del RCDE, en particular, el número de derechos de emisión disponibles en el mercado durante un determinado período de comercio, sin hacer peligrar la previsibilidad del régimen.

94 Según el Estado miembro demandante, el establecimiento de períodos de comercio en la Directiva 2003/87 no persigue únicamente una finalidad administrativa, sino que permite sobre todo a las empresas definir su estrategia precisamente en función de la cantidad de derechos de emisión disponibles durante un período determinado.



95 En segundo lugar, la República de Polonia sostiene que, habida cuenta de los compromisos adquiridos con anterioridad por la Unión, y en particular del Reglamento n.º 176/2014 y de la propuesta de la Comisión de 2014, un operador prudente y diligente no podría haber previsto en ningún caso que el número de derechos de emisión disponibles en el mercado se vería drásticamente limitado durante los últimos años del período de comercio actual.

96 A este respecto, la República de Polonia observa que el Reglamento n.º 176/2014 preveía que 900 millones de derechos de emisión, retirados de la venta durante los años 2014 y 2015, se subastarían durante los años 2019 y 2020.

97 Añade que la publicación de este Reglamento en paralelo a la publicación de la propuesta de la Comisión de 2014, que establecía que la entrada en vigor de la REM tendría lugar en 2021, hizo surgir en los operadores económicos la esperanza fundada de que las soluciones previstas en dicho Reglamento serían respetadas posteriormente.

98 Habida cuenta de las anteriores alegaciones, la República de Polonia aduce que los operadores económicos confiaban legítimamente en que los derechos de emisión temporalmente retirados serían reintroducidos en el mercado durante los años 2019 y 2020 y que basaron sus previsiones de actividad en la confianza que habían depositado en dicha reintroducción.

99 Las instituciones demandadas y las partes coadyuvantes rebaten las alegaciones de la República de Polonia.

#### **Apreciación del Tribunal de Justicia**

100 Para pronunciarse sobre el tercer motivo procede recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el principio de seguridad jurídica, cuyo corolario es el de protección de la confianza legítima, exige en particular que las normas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas (sentencia de 20 de diciembre de 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 46 y jurisprudencia citada).

101 Pues bien, procede comenzar señalando que la Decisión impugnada, adoptada el 6 de octubre de 2015, dispone que la REM deberá crearse en 2018 y estar operativa tan solo a partir del 1 de enero de 2019.

102 A continuación, la referida Decisión describe de manera clara y precisa el funcionamiento de la REM, detallando, en particular, las condiciones y los procedimientos relativos a la incorporación de derechos de emisión a la REM y su retirada de esta última.

103 El artículo 1 de la Decisión impugnada dispone que en el primer año de funcionamiento de la REM se procederá a incorporar en la reserva, entre el 1 de enero y el 1 de septiembre de ese año, el 8 % de la cantidad total de derechos de emisión en circulación. Posteriormente, se realizarán ajustes de los volúmenes anuales de los derechos de emisión por subastar.

104 En virtud de dicho artículo 1, a partir de 2019, 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 período 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. Además, el referido artículo 1 dispone que, 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.

105 La Comisión publica el número total de derechos de emisión en circulación sobre la base de los criterios establecidos en el artículo 1, apartado 4, de la Decisión impugnada.

106 El artículo 3 de la referida Decisión encomienda a la Comisión la tarea de supervisar la puesta en marcha de la REM y sus eventuales efectos sobre la competitividad y revisar periódicamente el funcionamiento de la reserva.

107 Por último, se prevé que los 900 millones de derechos de emisión deducidos de los volúmenes por subastar en el período 2014-2016 en virtud del Reglamento n.º 176/2014 no se añadirán a los volúmenes por subastar en 2019 y 2020, sino que se incorporarán a la reserva para no hacer peligrar el objetivo de esta última.

108 Por consiguiente, la Decisión impugnada establece un régimen jurídico objetivo y transparente que permite a las personas afectadas estar informadas con precisión y prevé un período transitorio lo suficientemente largo como para permitir a los operadores económicos adaptarse al nuevo sistema establecido.

109 En estas circunstancias procede considerar que la República de Polonia no ha logrado demostrar que la Decisión impugnada vulnere el principio de seguridad jurídica.

110 En lo que concierne a la posibilidad de invocar el principio de protección de la confianza legítima, de reiterada jurisprudencia se desprende que este se extiende a todo operador económico al que una institución le haya hecho concebir esperanzas fundadas. De conformidad con esta jurisprudencia, constituyen garantías que pueden dar lugar al surgimiento de esas esperanzas, al margen de la forma en que se comunique, la información precisa, incondicionada y concordante emanada de fuentes autorizadas y fiables (sentencia de 14 de marzo de 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, apartados 24 y 25 y jurisprudencia citada).

111 Sin embargo, 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 acogerse al principio de protección de la confianza legítima si se adopta dicha medida (sentencia de 14 de marzo de 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, apartado 26).

112 Asimismo es preciso recordar, en lo que concierne a la invocación del principio de protección de la confianza legítima derivada de la acción del legislador de la Unión, que el Tribunal de Justicia ha reconocido a dicho legislador 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 (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 57).

113 En el caso de autos procede señalar que no se dio a los operadores económicos participantes en el RCDE ninguna garantía que justificara que pudieran tener una confianza legítima en que el número de derechos de emisión no sería modificado durante los períodos de comercio.

114 Para empezar, tal y como ponen de manifiesto las instituciones demandadas, varias disposiciones de la Directiva 2003/87 prevén explícitamente que pueda resultar necesario adaptar las normas relativas al RCDE.

115 El considerando 22 de dicha Directiva dispone precisamente que esta «debe someterse a revisión a la luz de la evolución en este contexto, teniendo en cuenta la experiencia de su puesta en práctica».

116 A tenor de la cláusula de revisión recogida en el artículo 9, párrafo tercero, de la referida Directiva, «la Comisión revisará el factor lineal y presentará una propuesta, en su caso, al Parlamento Europeo y al Consejo a partir de 2020, con vistas a la adopción de una decisión para 2025».

117 El artículo 29 de la misma Directiva se refiere expresamente a la posibilidad de que la Comisión detecte que el mercado no funciona adecuadamente y se lo comunique al Parlamento Europeo y al Consejo en un informe que podrá ir acompañado, si procede, de propuestas de mejora.

118 Pues bien, procede señalar que ninguna de estas disposiciones limitan la facultad de intervención del legislador de la Unión durante los períodos de comercio.

119 Además, las distintas modificaciones introducidas en la Directiva 2003/87 muestran que la disponibilidad de los derechos de emisión durante un período de comercio fue modificada en varias ocasiones por actos legislativos y no legislativos, los cuales no han sido impugnados por la República de Polonia.

120 A título de ejemplo, el artículo 1, apartado 9, de la Directiva 2009/29, que modifica el artículo 9 de la Directiva 2003/87, dio comienzo a la reducción lineal anual de los derechos de emisión «desde la mitad del período 2008-2012».

121 El artículo 1 de la Decisión n.º 1359/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de precisar las disposiciones sobre el calendario de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2013, L 343, p. 1), que modificó el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2003/87, dispone que, «cuando una evaluación demuestre, respecto de sectores industriales concretos, que no cabe esperar un impacto significativo en los sectores o subsectores expuestos a riesgos significativos de fuga de carbono, la Comisión podrá, en circunstancias excepcionales, adaptar el calendario del período iniciado el 1 de enero de 2013 a que se refiere el artículo 13, apartado 1, para garantizar el buen funcionamiento del mercado».

122 Por último, el Reglamento n.º 176/2014 de la Comisión preveía, en su artículo 1, la reducción, en el período 2014-2016, del volumen de derechos de emisión destinados a ser subastados para cada año concreto.

123 En consecuencia, tal y como observó el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, 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 cada período de comercio de derechos de emisión.

124 Esta conclusión se impone igualmente debido a las características propias del RCDE.

125 Para empezar, tal y como se ha recordado en el apartado 112 de la presente sentencia, el RCDE es un régimen complejo en el marco del cual el Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador de la Unión, cuando este ha de reestructurarlo, la facultad de recurrir a un enfoque por etapas y de proceder en función de la experiencia adquirida (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 57).

126 A continuación es preciso subrayar, al igual que hicieron las instituciones demandadas, que el RCDE, como instrumento principal de la política climática de la Unión, es un instrumento permanente, ilimitado en el tiempo, que produce sus efectos en todos los períodos de comercio y más allá de ellos.

127 Los períodos de comercio, adoptados para alinear el RCDE con los plazos previstos en los instrumentos internacionales pertinentes, no impiden impedir al legislador intervenir respecto de dicho instrumento como tal si se comprueba que este ya no permite alcanzar los objetivos para los que fue creado.

128 En consecuencia, una interpretación de la Directiva 2003/87 según la cual el legislador solo podría adoptar las normas relativas al RCDE al final de un período de comercio, no solo no encuentra fundamento alguno en la propia Directiva citada, sino que además es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al RCDE.

129 Por último, en respuesta a las alegaciones formuladas por la República de Polonia y resumidas en los apartados 94 a 96 de la presente sentencia, procede recordar que la propuesta de la Comisión de 2014 es un acto de trámite, que, por definición, no puede considerarse definitivo. Tal acto no podía generar esperanzas fundadas puesto que, habida cuenta de la propia naturaleza del proceso legislativo de la Unión, una propuesta inicial puede ser objeto de modificaciones a lo largo de dicho proceso. Por consiguiente, dicha propuesta no puede constituir una garantía precisa e incondicional en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 110 de la presente sentencia.

130 En lo que concierne a las alegaciones de la República de Polonia relativas a los compromisos adquiridos por la Unión en virtud del Reglamento n.º 176/2014, procede subrayar que este último fue adoptado en el marco de la facultad de ejecución de que dispone la Comisión en el ámbito de que se trata y no podía interpretarse como una garantía de que ninguna intervención legislativa dejaría su contenido sin efecto.

131 Además, tanto la propuesta de la Comisión de 2014 como el Reglamento n.º 176/2014 demuestran claramente que las instituciones afectadas estaban preocupadas por el desequilibrio endémico característico del RCDE y contemplaban la posibilidad de adoptar medidas adecuadas.

132 A este respecto, el considerando 3 del Reglamento n.º 176/2014 dispone, en particular, que «deben tenerse en cuenta los cambios excepcionales en los elementos que determinan el equilibrio entre la demanda y la oferta de derechos de emisión».

133 La propuesta de la Comisión de 2014 contiene una evaluación de impacto en la que se describe el desequilibrio estructural del RCDE y se hace mención de la necesidad de adoptar medidas normativas. En dicha evaluación de impacto se estudiaron varias opciones de intervención, algunas de las cuales mencionan una fecha de entrada en funcionamiento de la REM anterior a 2021.

134 Además, al menos desde la publicación del informe sobre el estado del mercado del carbono en 2012, el público tenía conocimiento de la existencia de un grave defecto en el funcionamiento del RCDE en lo que concierne a su capacidad para crear una señal de precios. El referido informe mencionaba dos tipos de medidas para solventar los problemas identificados, a saber, por una parte, la revisión del calendario de subastas como medida a corto plazo y, por otra parte, la adopción de medidas estructurales, con seis variantes, entre las cuales figuraba la opción de retirar, con carácter permanente, un porcentaje concreto de los derechos de emisión durante el tercer período de comercio del RCDE.

135 Pues bien, habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que un operador económico prudente y diligente no podía esperar que el marco legislativo de que se trata permaneciera inmutable y que las instituciones de que se trata no adoptaran ninguna medida para poner remedio al desequilibrio estructural que caracterizaba al RCDE antes de 2020.

136 En estas circunstancias, procede desestimar por infundado el tercer motivo del presente recurso.

### **Sobre los motivos cuarto y quinto**

#### *Alegaciones de las partes*

137 Mediante su cuarto motivo, la República de Polonia sostiene que la Decisión impugnada viola el principio de proporcionalidad pues, a su parecer, las medidas que establece no cumplen el criterio de necesidad e imponen a las entidades que participan en el RCDE cargas excesivamente gravosas.

138 Según afirma, el establecimiento de una REM no es una medida indispensable para alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones en un 20 % en el año 2020 de conformidad con los compromisos internacionales de la Unión.

139 El Estado miembro demandante observa que el nivel de reducción previsto por el RCDE se fijó determinando el número total de derechos de emisión autorizado para el período 2013-2020. En consecuencia, estima que la retirada del mercado de derechos de emisión concedidos para dicho período obligará a la Unión y a sus Estados miembros a lograr un objetivo de reducción más ambicioso que los actualmente declarados a escala internacional en el marco del segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

140 De ello se desprende, a su parecer, que la Decisión impugnada no cumple el criterio de necesidad.

141 Según la República de Polonia, la Decisión impugnada también es desproporcionada, puesto que impone a las empresas cargas que no son indispensables para alcanzar el nivel de reducción de las emisiones del 20 % fijado por la Unión de conformidad con sus compromisos internacionales.

142 Mediante su quinto motivo, la República de Polonia aduce que las repercusiones de la Decisión impugnada no han sido debidamente evaluadas.

143 En primer lugar, dicho Estado miembro sostiene que la evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta de la Comisión de 2014 era insuficiente en lo que respecta a la evaluación de las repercusiones de la Decisión impugnada para los Estados miembros y el mercado de derechos de emisión. El referido Estado miembro aduce que esta evaluación presenta numerosas lagunas en lo que concierne a aspectos fundamentales como los efectos de la Decisión impugnada sobre el mercado de trabajo, la competitividad de las empresas y el nivel de vida de la sociedad.

144 En segundo lugar, la República de Polonia sostiene que las evaluaciones realizadas durante las negociaciones previas a la adopción de la Decisión impugnada no se hicieron públicas ni fueron sometidas a consulta pública.

145 En tercer lugar, la República de Polonia aduce que, al modificar significativamente la propuesta de la Comisión de 2014 sin haber evaluado de manera adecuada y completa los efectos de las modificaciones previstas, las instituciones demandadas incumplieron la obligación que les incumbía de evaluar debidamente tales efectos.

146 Las instituciones demandadas y las partes coadyuvantes rebaten las alegaciones que la República de Polonia formula en apoyo de los motivos cuarto y quinto de su recurso.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

147 Mediante el cuarto motivo de recurso, la República de Polonia sostiene, en esencia, que la Decisión impugnada viola el principio de proporcionalidad puesto que tiene como consecuencia la consecución de objetivos de reducción de las emisiones más ambiciosos que los resultantes tanto de los compromisos internacionales que vinculan a la Unión como de la Directiva 2003/87.

148 Mediante el quinto motivo de recurso, dicho Estado miembro 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 las consecuencias de las medidas que iban a adoptar y que diferían de las propuestas cuyo impacto había sido evaluado por la Comisión. Reprocha, además, al Parlamento y al Consejo no haber organizado consultas públicas abiertas durante el procedimiento legislativo.

149 Se deben examinar estos dos motivos conjuntamente.

150 Con carácter preliminar se debe destacar que, en un contexto técnico complejo y cambiante, el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación, en particular en cuanto a la apreciación de hechos de carácter científico y técnico de gran complejidad para determinar la naturaleza y el alcance de las medidas que adopte, mientras que el control del juez de la Unión debe limitarse a examinar si, al ejercer esa facultad de apreciación, dicho legislador incurrió en error manifiesto o desviación de poder o, también, si este rebasó manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. En tal contexto, el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación de los hechos de carácter científico y técnico efectuada por el legislador, a quien el Tratado encomendó dicha tarea, por la suya propia (sentencia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 28).

151 Además, 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 (sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, EU:C:2006:521, apartado 121, y de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 33).

152 No obstante, dicho control judicial, a pesar de su alcance limitado, requiere que las instituciones de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia 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 (sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, EU:C:2006:521, apartado 122, y de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 34).

153 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 (sentencia de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, EU:C:2006:521, apartado 123).

154 A este respecto, procede señalar que el informe sobre el estado del mercado del carbono en 2012 fue la primera pieza que permitió comprender el problema relacionado con el excedente de derechos de emisión en el marco del RCDE y que analizó las posibles respuestas normativas. Siguió a este análisis, en enero de 2014, la evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta de la Comisión de 2014.

155 En contra de lo que afirma la República de Polonia, de dicha evaluación se desprende que la Comisión examinó de manera detallada, en el punto 6 de esta, distintas opciones para poner remedio al desequilibrio que caracterizaba al RCDE y varias subopciones constituidas por variantes de dichas opciones.

156 Procede señalar además que, en lo que respecta, en particular, a la opción que prevé la creación de la REM, la Comisión analizó igualmente, en el punto 7.1.3 de la evaluación de impacto, varias hipótesis que preveían distintas fechas de entrada en funcionamiento de dicha reserva, mientras que la evaluación de los criterios relativos a la definición de los umbrales para la puesta en circulación de los derechos de emisión o para su incorporación en la referida reserva fue objeto de los puntos 6.2.3.2 y 7.1 de dicha evaluación.

157 Además, de la evaluación mencionada se desprende igualmente que la Comisión examinó en detalle toda una serie de aspectos económicos y sociales relacionados con las distintas opciones contempladas.

158 Así, el punto 7.2.3 de la referida evaluación de impacto recoge conclusiones relativas al efecto de la REM en la evolución de los precios de los derechos de emisión. Los puntos 7.3 y 7.4 de esta evaluación exponen las consideraciones relativas a las subastas y a la competitividad. El punto 7.4.2 de la citada evaluación se refiere más concretamente a los efectos indirectos potenciales sobre el precio de la electricidad, mientras que su punto 7.5 versa sobre los efectos sociales y los efectos sobre el mercado laboral. Por último, el punto 7.6 de la misma evaluación analiza las incidencias sobre el medio ambiente.

159 Procede recordar asimismo que el Tribunal de Justicia ha declarado que las evaluaciones de impacto no vinculan ni al Parlamento ni al Consejo (sentencia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 57).

160 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia resulta que el legislador tuvo también en cuenta otros datos a los que tuvo acceso durante las negociaciones que precedieron a la adopción de la Decisión impugnada.

161 En particular, para ilustrar los debates en el seno del Consejo y del Parlamento, la Comisión organizó, el 25 de junio de 2014, una reunión de expertos dedicada a las repercusiones de las medidas proyectadas en el mercado y en el funcionamiento de la REM. El 8 de septiembre de 2014 tuvo lugar un debate relativo a esta reserva en el que participaron operadores de mercado y expertos nacionales. Por último, el 5 de noviembre de ese mismo año, el Parlamento organizó un taller abierto al público dedicado a la REM en el marco del cual se realizaron también análisis complementarios relativos a la fecha de entrada en funcionamiento de dicha reserva.

162 Además, de los autos aportados al Tribunal de Justicia se desprende igualmente que, durante las reuniones del Consejo, varias delegaciones presentaron su evaluación de las repercusiones de las distintas opciones en las reuniones del grupo «Medio ambiente». Así, las deliberaciones consagradas a la propuesta de decisión partieron de la base fáctica en la que se

apoyaron los delegados de todos los Estados miembros para definir su postura durante esas reuniones.

163 De cuanto antecede resulta que, durante el procedimiento legislativo, el Parlamento y el Consejo tuvieron en cuenta los datos científicos disponibles para ejercer efectivamente su facultad de apreciación.

164 Tal y como subrayaron las instituciones demandadas, algunos talleres y reuniones relativos a la REM organizados por las instituciones de la Unión eran públicos o, cuando menos, su contenido fue dado a conocer al público. Además, también se organizaron consultas públicas cuando la Comisión elaboró su propuesta de decisión.

165 En todo caso, tal como aducen fundadamente el Consejo y el Parlamento, ha de precisarse que el carácter no público de algunas consultas no pone en entredicho la legalidad de la Decisión impugnada, puesto que el legislador no puede ignorar los hechos que figuren en documentos que no sean públicos o que hayan sido mencionados en reuniones que no hayan sido públicas.

166 Además, tal y como observó al Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, no puede reprocharse al Parlamento, al Consejo y a la Comisión que no hayan tenido en cuenta la situación supuestamente particular de la República de Polonia en relación con el mercado del carbono.

167 En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el legislador no está obligado a tener en cuenta la situación particular de un Estado miembro cuando el acto de la Unión tiene impacto en todos los Estados miembros y, a la vista de los objetivos que persigue, exige que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses en juego. Por tanto, la búsqueda de tal equilibrio tomando en consideración la situación de todos los Estados miembros de la Unión, y no la situación particular de un solo Estado miembro, no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 39).

168 De ello se deduce que el legislador disponía de elementos suficientes, en el sentido de la jurisprudencia recordada en los apartados 152 y 153 de la presente sentencia, para elegir las opciones que figuran en la Decisión impugnada.

169 En lo que respecta, más concretamente, al cuarto motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad, procede recordar que dicho principio forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige que los medios utilizados por una disposición del Derecho de la Unión permitan alcanzar el objetivo legítimo perseguido por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo (sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 34 y jurisprudencia citada).

170 El Tribunal de Justicia ha precisado igualmente, en lo que se refiere al control judicial de esos requisitos, que, tal y como se ha declarado en el apartado 150 de la presente sentencia, es preciso no obstante reconocer al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional cuando debe intervenir en una materia en la que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar 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, solo podrá censurar la opción normativa elegida por este 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 (sentencia de 17 de octubre de 2013, *Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 35 y jurisprudencia citada).

171 Pues bien, tal y como se ha recordado en el marco de la apreciación del primer motivo de recurso, la Decisión impugnada pretende garantizar el buen funcionamiento del RCDE y mejorar la capacidad de la Directiva 2003/87 para permitir la realización de los objetivos perseguidos por esta última a partir de la fecha de entrada en funcionamiento de la REM y sin limitación en el tiempo.

172 A la luz de este objetivo y habida cuenta de los datos de que disponían las instituciones de que se trata en la fecha en la que intervinieron, el contenido del acto adoptado no puede impugnarse válidamente.

173 En efecto, el informe sobre el estado del mercado del carbono en 2012 puso en evidencia el desequilibrio estructural que afectaba al RCDE y que obligaba a intervenir desde el punto de vista legislativo para restablecer su buen funcionamiento. Para poner fin a este desequilibrio era esencial reducir el número de derechos de emisión. No obstante, tal y como se menciona en el considerando 4 de la Decisión impugnada, una variación del factor lineal solo habría hecho disminuir progresivamente el excedente, de modo que el mercado del carbono habría tenido que seguir funcionando durante una década con un excedente de cerca de 2000 millones de derechos de emisión.

174 La creación de una REM a la que incorporar temporalmente los derechos de emisión excedentarios era, por consiguiente, una solución adecuada para reducir el número de derechos de emisión sin suprimirlos. Esta solución ha permitido asimismo, por un lado, tomar en consideración la posibilidad de que el equilibrio del sistema se vea amenazado no solo por un excedente de derechos de emisión, sino también por un déficit de estos, ya que se establece que en tal caso la reserva liberará en el mercado los derechos de emisión incorporados temporalmente a ella, y, por otro lado, reforzar la capacidad de resistencia del RCDE frente a acontecimientos de gran alcance que puedan perturbar gravemente el equilibrio entre la oferta y la demanda de derechos de emisión.

175 El mecanismo previsto por la Decisión impugnada resulta pues adecuado para conseguir el objetivo de reducir la volatilidad del mercado de los derechos de emisión, sin ir más allá de lo necesario para lograrlo.

176 Así, la opción normativa elegida por el legislador de la Unión no resulta manifiestamente errónea, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 170 de la presente sentencia.

177 Por último, la República de Polonia no ha demostrado que los inconvenientes derivados de esta elección sean desproporcionados respecto de las ventajas que esta presenta por otro lado, debido, por una parte, a la inexistencia de un vínculo directo entre la REM y la determinación del precio de los derechos de emisión y, por otra parte, al hecho de que la estabilización del precio de los derechos de emisión se inscribe manifiestamente en el objetivo de la Decisión impugnada.

178 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar igualmente los motivos cuarto y quinto por carecer de fundamento y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

#### **Costas**

179 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo

hubiera solicitado la otra parte. Puesto que el Parlamento y el Consejo han solicitado la condena en costas de la República de Polonia y han sido desestimados los motivos invocados por esta, procede condenarla a cargar con las costas en que hayan incurrido estas dos instituciones.

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

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar a la República de Polonia a cargar con las costas del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.**
- 3) **El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, el Reino de Suecia y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**