

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 20 de noviembre de 2024 (*)

«Responsabilidad extracontractual — Régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2018/410 — Anexo I del Reglamento Delegado (UE) 2019/331 — Definición de índices de referencia — Respuestas a las preguntas más frecuentes — Relación de causalidad»

En el asunto T-391/23,

Imerys Aluminates Groupe, con domicilio social en París (Francia), representada por los Sres. Y. Martinet y D. Todorova, ^{abogados},

Solicitante

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. B. De Meester y la Sra. G. Gattinara y el Sr. G. Wils, en calidad de agentes;

Acusado

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J. Svenningsen, Presidente, y los Sres. J. Laitenberger^y M. Stancu (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. L. Ramette, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos del procedimiento;

celebrada la vista el 3 de julio de 2024;

hace el presente

Parar

1 Mediante su recurso interpuesto con arreglo al artículo 268 TFUE, la demandante, Imerys Aluminates Groupe, solicita la reparación del perjuicio que alega haber sufrido como consecuencia de la adopción por la Comisión Europea, el 22 de julio de 2019, del documento titulado «Frequently asked asked on Free Allocation Rules for the EU ETS post 2020» en adelante, las "Preguntas frecuentes").

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

2 La demandante es un fabricante de cemento a base de aluminato cálcico (en lo sucesivo, «CAC»).

3 Explota tres instalaciones industriales en Francia que están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32), modificada por la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018 (DO 2018, L 76, p. 3) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»).

- 4 Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, la Directiva 2003/87 se aplicará a las emisiones derivadas de las actividades enumeradas en su anexo I, entre las que se encuentra «la producción de clínker (cemento) en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o en otros tipos de hornos, con una capacidad de producción superior a 50 toneladas diarias».
- 5 El artículo 10 ter, apartado 1, de la Directiva 2003/87 determina los sectores y subsectores que se considera expuestos a un riesgo de fuga de carbono. A tenor de dicha disposición, «los derechos de emisión se asignarán gratuitamente hasta el período hasta 2030 hasta el 100 % de la cantidad determinada de conformidad con el artículo 10 bis». De conformidad con el artículo 10 bis, apartado 1, de dicha Directiva, el volumen de derechos de emisión que se asignarán gratuitamente a las empresas de los distintos sectores y subsectores se determinará sobre la base de parámetros de referencia definidos por la Comisión mediante acto delegado. De conformidad con el apartado 2 de dicho artículo, la Comisión debe adoptar actos de ejecución a fin de determinar los valores de referencia para la asignación gratuita de derechos de emisión, en particular durante el cuarto período de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «RCDE»), de 2021 a 2025.
- 6 El Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, por el que se establecen normas transitorias a escala de la Unión para la asignación gratuita armonizada de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87 (DO 2019, L 59, p. 8), establece normas detalladas sobre la asignación gratuita de derechos de emisión. Con arreglo al artículo 10, apartado 1, de dicho Reglamento Delegado, el titular que solicite la asignación gratuita de derechos de emisión deberá distinguir, dentro de su instalación, las subinstalaciones que servirán de base para la aplicación de las normas específicas para la asignación gratuita de derechos de emisión. El apartado 2 de dicho artículo prevé la asignación a las distintas subinstalaciones de los índices de referencia «producto», «calor», «combustible» y «emisiones de proceso», definidos, respectivamente, en el artículo 2, puntos 2, 3, 6 y 10 de dicho Reglamento Delegado.
- 7 Durante el tercer período de aplicación del RCDE, de 2013 a 2020, la actividad de las tres instalaciones de la demandante productoras de CAC se benefició de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo a los parámetros de referencia de los productos «clínker de cemento blanco» y «clínker de cemento gris».
- 8 Para el cuarto período de aplicación del RCDE, de 2021 a 2025, la demandante presentó, el 30 de mayo de 2019, a las autoridades francesas una solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión, basada en los índices de referencia de los productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco. En septiembre de 2019, dichas autoridades transmitieron dicha solicitud a la Comisión. Este último informó a la demandante, en octubre de 2020, de que la Comisión consideraba que el CAC era un producto diferente del cemento «Portland» ordinario, que su producción no debía estar dentro de los valores de referencia de los productos de clínker de cemento y que debía aplicarse un valor de referencia alternativo a las instalaciones de producción de CAC.
- 9 Los índices de referencia alternativos son, de conformidad con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento Delegado 2019/331, las subinstalaciones de calor, combustible y emisiones de proceso.
- 10 Por lo que respecta a la norma de productos de clínker de cemento gris, en su versión de 22 de julio de 2019 se indica lo siguiente: «Norma de clínker de cemento gris: ¿está incluida la [CAC]? No. Se beneficiará de una asignación gratuita de derechos de emisión sobre la base de un enfoque alternativo».
- 11 Mediante escrito de 19 de octubre de 2020 dirigido a las autoridades francesas, la demandante impugnó la posición de la Comisión mencionada en el apartado 8 de la presente sentencia. No obstante, a raíz de un intercambio de correos electrónicos con dichas autoridades, la demandante presentó, el 24 de noviembre de 2020, una nueva solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión para el cuarto período de aplicación del RCDE, basada en la aplicación de un índice de referencia alternativo.
- 12 Mediante escrito de 9 de febrero de 2021, la demandante solicitó al ministro francés competente que, a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión durante el cuarto período de aplicación del RCDE, se mantuviera la aplicación de los valores de referencia de los productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco a la producción de CAC.

- 13 Mediante la Decisión (UE) 2021/355 de la Comisión, de 25 de febrero de 2021, relativa a las medidas nacionales de ejecución para la asignación transitoria gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 (DO 2021, L 68, p. 221), la Comisión aceptó las medidas nacionales de ejecución propuestas por las autoridades francesas para el cuarto período de aplicación del RCDE. Dichas medidas incluían la asignación gratuita a la demandante de derechos de emisión sobre la base de un valor de referencia alternativo, a saber, el de los combustibles, y no sobre la base de índices de referencia de productos de clínker de cemento.
- 14 El artículo 14, apartado 4, del Reglamento Delegado 2019/331 dispone que los datos resultantes de las medidas nacionales de ejecución así validadas se utilizarán para el cálculo de los valores revisados de los índices de referencia a que se refiere el artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87.
- 15 El 12 de marzo de 2021, la Comisión adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447, por el que se determinan los valores revisados de los índices de referencia para la asignación gratuita de derechos de emisión para el período 2021-2025, de conformidad con el artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87 (DO 2021, L 87, p. 29).
- 16 Con arreglo al artículo 14, apartado 5, del Reglamento Delegado 2019/331, los Estados miembros determinarán y notificarán las cantidades anuales provisionales de derechos de emisión asignadas gratuitamente a cada instalación utilizando los valores de referencia revisados para el período de asignación de que se trate. A continuación, de conformidad con el apartado 7 de dicho artículo, los Estados miembros determinarán y comunicarán a la Comisión la cantidad anual final de derechos de emisión asignados gratuitamente para cada año del período de asignación de que se trate.
- 17 En este contexto, y a falta de respuesta del ministro francés competente al escrito de la demandante, mencionada en el apartado 12 de la presente sentencia, la demandante interpuso el 11 de mayo de 2021 un recurso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) por el que solicitaba la anulación de la decisión denegatoria presunta de dicho ministro y medidas provisionales, que fueron desestimadas mediante sentencia de 17 de febrero de 2023 y auto de 10 de junio de 2021. respectivamente. En su sentencia de 17 de febrero de 2023, el Conseil d'État (Consejo de Estado) declaró que la autoridad nacional estaba obligada a aplicar el Reglamento de Ejecución 2021/447.
- 18 Por otra parte, el 9 de junio de 2022, la demandante solicitó al ministro francés competente la indemnización del perjuicio derivado de la adopción, por parte de dicho Ministro, de la Orden de 10 de diciembre de 2021 por la que se establece, por una parte, la lista de los titulares de instalaciones sujetas a autorización de emisiones de gases de efecto invernadero y, por otra parte, la cantidad de derechos de emisión que deben asignarse gratuitamente a los titulares de las instalaciones elegibles. para el período de 2021 a 2025. La demandante sostuvo, en apoyo de su recurso, que dicho Decreto confirmaba la interpretación errónea relativa a la aplicación de los índices de referencia y, por tanto, le concedía un volumen de derechos de emisión gratuitos inferior al esperado habida cuenta de la asignación durante el período anterior de aplicación del RCDE.
- 19 El 7 de octubre de 2022, la demandante interpuso una demanda ante el tribunal administratif de Paris (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de París, Francia) en la que solicitaba la reparación del perjuicio derivado de la decisión del ministro francés competente de denegar la aplicación de los índices de referencia de los productos de cemento gris clínker y clínker de cemento blanco a la producción de CAC, tal como se establece en el auto de 10 de diciembre de 2021. Dicho recurso estaba pendiente en la fecha de interposición del presente recurso y en la fecha de presentación de la duplica. Mediante escrito de 25 de marzo de 2024, la demandante informó al Tribunal de que el tribunal administratif de Paris había desestimado dicho recurso mediante sentencia de 29 de febrero de 2024 (en lo sucesivo, «sentencia de 29 de febrero de 2024»).

Pretensiones de las partes

20 La demandante solicita al Tribunal que:

- Declare que la Comisión, a través de las preguntas frecuentes, ha adoptado una interpretación lesiva y vinculante para los Estados miembros.

- Condene a la Comisión a indemnizar los daños y perjuicios que alega haber sufrido como consecuencia de la adopción de las preguntas frecuentes, por un importe de 40 075 347 euros.
- Condene en costas a la Comisión.

21 La Comisión solicita al Tribunal que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso.
- En cualquier caso, desestime el recurso.
- Condene en costas a la demandante.

Ley

Admisibilidad

Sobre la admisibilidad del recurso

22 Sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la Comisión considera la inadmisibilidad del presente recurso.

23 La demandante rebate las alegaciones de la Comisión sobre la admisibilidad del recurso.

24 A este respecto, procede recordar que el juez de la Unión está facultado para apreciar, según las circunstancias de cada caso, si una buena administración de la justicia justifica la desestimación de un recurso en cuanto al fondo, sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, apartados 51 y 52, y de 5 de julio de 2023, SE/Comisión (T-223/21, EU:T:2023:375), apartado 106).

25 En las circunstancias del caso de autos y en aras de la economía procesal, procede examinar de entrada la procedencia del presente recurso, sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad, ya que, en cualquier caso y por las razones expuestas en los apartados 33 a 93 de la presente sentencia, carece de fundamento.

Sobre la admisibilidad de los documentos presentados por la demandante tras la conclusión de la fase escrita del procedimiento

26 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 25 de marzo de 2024, es decir, tras el cierre de la fase escrita del procedimiento, la demandante informó al Tribunal de la adopción de la sentencia de 29 de febrero de 2024, que le fue notificada el 4 de marzo de 2024. Basándose en el artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, la demandante solicitó que se admitiera en autos dicha sentencia.

27 El 28 de junio de 2024, la demandante presentó en la Secretaría del Tribunal una serie de escritos relativos, por una parte, a la actualización de los valores para determinar, a su juicio, el daño alegado y, por otra parte, a determinadas novedades jurídicas ocurridas tras el cierre de la fase escrita del procedimiento y que son pertinentes para la solución del presente litigio.

28 Procede recordar que, a tenor del artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, con carácter excepcional, las partes principales podrán seguir aportando o ofreciendo pruebas antes del cierre de la fase oral del procedimiento o antes de la decisión del Tribunal de Justicia de resolver sin fase oral del procedimiento. siempre que se justifique la demora en la presentación de los mismos.

29 En el caso de autos, por una parte, son admisibles las pruebas complementarias aportadas, mencionadas en los apartados 26 y 27 de la presente sentencia, relativas a la evolución jurídica ocurrida con posterioridad a la conclusión de la fase escrita del procedimiento. En segundo lugar, por lo que respecta

al documento que contiene valores descontados para el cálculo del perjuicio alegado, mencionado en el apartado 27 de la presente sentencia, no puede asimilarse a una prueba nueva, de modo que también es admisible. Mediante este documento, la demandante no pretende ni acreditar la naturaleza real del daño alegado ni corroborarlo, sino que se limita a precisar el importe exacto de dicho perjuicio, sin alterar sus elementos constitutivos, tal como se desprenden de la demanda.

- 30 Además, con arreglo al artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal instó a la demandante a presentar el correo electrónico de la Comisión de 3 de noviembre de 2020 dirigido a las autoridades francesas, que había mencionado en su demanda y en su respuesta. El escrito presentado el 10 de junio de 2024 en la Secretaría del Tribunal no contiene ese correo electrónico, sino que se refiere a un intercambio de correos electrónicos entre las autoridades francesas y el demandante que tuvo lugar entre el 8 de junio y el 16 de noviembre de 2020.
- 31 Sin embargo, el correo electrónico de 16 de noviembre de 2020 reproduce una posición sin fecha de la Comisión que comunicó a las autoridades francesas en respuesta a un correo electrónico enviado por estas últimas el 2 de noviembre de 2020. Por lo tanto, si bien el correo electrónico de 16 de noviembre de 2020 no demuestra la existencia del correo electrónico de 3 de noviembre de 2020 al que se refiere la demandante, no deja de demostrar que la Comisión adoptó una posición entre el 2 y el 16 de noviembre de 2020. Además, la demandante admitió haber incurrido en error al referirse al correo electrónico de 3 de noviembre de 2020.
- 32 En estas circunstancias, procede declarar que, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 10 de junio de 2024, la demandante no pretendía aportar nuevas pruebas, en el sentido del artículo 85 del Reglamento de Procedimiento, sino responder a la diligencia de ordenación del procedimiento del Tribunal, de modo que el documento presentado es admisible.

Sustancia

- 33 Mediante sus dos motivos, que procede examinar conjuntamente, la demandante alega que la adopción por la Comisión de las preguntas frecuentes y, con carácter subsidiario, la adopción por la Comisión del Reglamento de Ejecución 2021/447, infringiendo el artículo 10 bis de la Directiva 2003/87, constituye una violación suficientemente caracterizada de varias normas jurídicas destinadas a conferir derechos a los particulares, que está en el origen del daño alegado.
- 34 A este respecto, procede recordar que el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, dispone que, en materia de responsabilidad extracontractual, la Unión indemnizará por los daños y perjuicios, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros, los daños causados por sus instituciones o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones.
- 35 Según reiterada jurisprudencia, la responsabilidad extracontractual de la Unión está supeditada al cumplimiento de varios requisitos, a saber, la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al autor del acto y el perjuicio sufrido por los perjudicados (véase la sentencia de 19 enero de 2022, Deutsche Telekom/Comisión (T-610/19, EU:T:2022:15), apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 36 Si no se cumple uno de estos requisitos, procede desestimar el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión. Por otra parte, el juez de la Unión no está obligado a examinar estos requisitos en un auto determinado (véase la sentencia de 19 de enero de 2022, Deutsche Telekom/Comisión, T-610/19, EU:T:2022:15, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 37 A la luz de estas consideraciones debe examinarse la pretensión indemnizatoria de la demandante. En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia considera oportuno comenzar este examen apreciando el requisito relativo a la relación de causalidad entre la infracción alegada y el perjuicio alegado.
- 38 Por lo que respecta al requisito relativo a la relación de causalidad establecido en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, de la jurisprudencia se desprende que se refiere a la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre el comportamiento de las instituciones de la Unión y el

perjuicio, relación que corresponde probar a la demandante, de modo que el comportamiento reprochado debe ser la causa determinante del perjuicio (véanse las sentencias de 5 de septiembre de 2019, Unión Europea/Guardian Europe y Guardian Europe/Unión Europea (C-447/17 P y C-479/17 P, EU:C:2019:672), apartado 32 y jurisprudencia citada.

- 39 Más concretamente, el daño debe ser una consecuencia suficientemente directa del comportamiento infractor, que excluya, en particular, el daño que sea una mera consecuencia remota de dicho comportamiento (sentencia de 5 de septiembre de 2019, Unión Europea/Guardian Europe y Guardian Europe/Unión Europea, C-447/17 P y C-479/17 P, EU:C:2019:672, apartado 135, y auto de 12 de diciembre de 2007, Atlantic Container Line y otros/Comisión (T-113/04, no publicado, EU:T:2007:377), apartado 40.
- 40 A este respecto, debe señalarse que, en sus escritos, la demandante alega que, mediante las preguntas frecuentes y, con carácter subsidiario, mediante el Reglamento de Ejecución 2021/447, en la medida en que dicho Reglamento incluye implícitamente las reglas de interpretación expresamente establecidas en las preguntas frecuentes en lo que respecta al índice de referencia aplicable a la producción de CAC, la Comisión, infringiendo el artículo 10 bis de la Directiva 2003/87, reinterpreto las normas relativas a la asignación gratuita de derechos de emisión a los productores de CAC, como la demandante, durante el cuarto periodo de aplicación del RCDE. De este modo, la Comisión vulneró los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima y el artículo 6 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998, lo que constituye una falta que puede generar la responsabilidad de la Comisión.
- 41 Este comportamiento le causó un perjuicio debido a que, durante el cuarto periodo de aplicación del RCDE, el número de derechos de emisión que se le asignaban gratuitamente, calculado erróneamente con arreglo a un valor de referencia alternativo, sería inferior al que habría tenido derecho si la Comisión hubiera aplicado, como para el tercer periodo de aplicación del RCDE, los estándares de producto de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco.
- 42 Por lo que respecta, en particular, a las preguntas frecuentes, la demandante alega que, aunque no tienen efecto jurídicamente vinculante, la Comisión las había presentado como vinculantes y habían producido efectos importantes. En particular, las autoridades y los tribunales franceses interpretaron las preguntas frecuentes como vinculantes. Por lo tanto, procede declarar que dichas autoridades y órganos jurisdiccionales se encontraban en una situación de competencia limitada, sin margen de apreciación, y que se basaron en las preguntas frecuentes para elaborar la lista de instalaciones a las que se refiere el RCDE a efectos de su presentación a la Comisión.
- 43 Por otra parte, al ser interrogada por el Tribunal en la vista sobre los efectos de la Decisión 2021/355 en lo que respecta al perjuicio supuestamente sufrido como consecuencia de la aplicación de un índice de referencia alternativo a sus instalaciones de producción de CAC, la demandante alegó que su aplicación debía interpretarse en el sentido de que establecía, al menos implícitamente, que la Decisión 2021/355 también fue la causante de dicho perjuicio. Dicha Decisión reprodujo la interpretación del ámbito de aplicación de los índices de referencia ya adoptados en las preguntas frecuentes y debía vincularse al perjuicio alegado del mismo modo que las preguntas frecuentes y el Reglamento de Ejecución 2021/447. Todos estos actos constituyen un bloque normativo y son necesariamente objeto de debate en el presente litigio. Por lo tanto, el comportamiento imputado a la Comisión en el presente asunto también incluye la Decisión 2021/355.
- 44 Procede desestimar de entrada las alegaciones relativas a esta interpretación de la demanda, formuladas por la demandante en la vista.
- 45 En el caso de autos, ni en la demanda ni en la réplica se menciona la Decisión 2021/355. Lo mismo puede decirse de sus anexos. Contrariamente a lo que sostiene la demandante, el Conseil d'État (Consejo de Estado) tampoco se refirió a esta decisión en su sentencia de 17 de febrero de 2023, que se basó, como se desprende del apartado 71 de la presente sentencia, únicamente en el Reglamento de Ejecución 2021/447.

- 46 Además, las alegaciones formuladas por la demandante en apoyo de su recurso vulneran en gran medida las normas que regulan la determinación de los índices de referencia aplicables a las instalaciones cubiertas por el RCDE a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión. En particular, se echa en falta una presentación clara y exhaustiva de las diferentes etapas de este procedimiento.
- 47 A este respecto, no puede entenderse de los escritos procesales de la demandante que alegara que la Decisión 2021/355 había contribuido en modo alguno a la determinación de los índices de referencia aplicables a la actividad de producción de CAC. Según la demandante, la causa del perjuicio alegado es precisamente la aplicación de un criterio alternativo, a saber, la asignación de un número de derechos de emisión inferior al que obtuvo sobre la base de los criterios de referencia de los productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco.
- 48 Por lo tanto, procede declarar que ni de la pretensión indemnizatoria ni de los motivos invocados en apoyo de las mismas se desprende que la demandante reprochara a la Comisión, ni siquiera implícitamente, la adopción de la Decisión 2021/355 o que considerara que dicha Decisión formaba parte de un conjunto de actos compuestos, por lo demás, por las FAQ y por el Reglamento de Ejecución 2021/447 que causaron el perjuicio que invoca.
- 49 Por otra parte, en el supuesto de que se considerase que, mediante sus alegaciones relativas a la Decisión 2021/355, la demandante pretende invocar un motivo adicional no contenido en su demanda, procede recordar que, con arreglo al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del procedimiento no podrán invocarse motivos o alegaciones nuevos, a menos que se basen en pruebas de hecho o de Derecho que hayan aparecido en el curso del procedimiento o que constituyan una ampliación de un motivo formulado con anterioridad, directa o implícitamente, en el escrito de interposición del recurso y que esté estrechamente relacionado con dicho motivo (véase la sentencia de 12 de mayo de 2021, Alba Aguilera y otros/SEAE, T-119/17 RENV, EU:T:2021:254, apartado 121 y jurisprudencia citada).
- 50 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el presente motivo no puede considerarse una ampliación de un motivo ya formulado en la demanda. Además, debe señalarse que la Decisión 2021/355, publicada en *el Diario Oficial de la Unión Europea*, constituye una cuestión de Derecho que la demandante conocía o, al menos, debería haber conocido en el momento de interponer su recurso. Por consiguiente, este motivo fue invocado extemporáneamente y debe declararse su inadmisibilidad.
- 51 Por lo que respecta a la argumentación expuesta en los apartados 40 a 42 de la presente sentencia, procede determinar si, mediante esta alegación, la demandante ha logrado demostrar la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento reprochado y el perjuicio alegado, este último resultante, a su juicio, de la aplicación de un valor de referencia alternativo a sus instalaciones de producción de CAC en lugar de la aplicación de los criterios de referencia del clínker de cemento gris y del clínker de cemento blanco.
- 52 Por lo tanto, procede identificar, en primer lugar, el acto que determinó el valor de referencia aplicable a las instalaciones de generación CAC de la demandante a efectos de la asignación de derechos de emisión durante el cuarto período de aplicación del RCDE.
- 53 En segundo lugar, procede analizar la naturaleza y la finalidad de las preguntas frecuentes y sus efectos supuestamente producidos a nivel nacional en el momento de la constitución de las medidas nacionales de ejecución enviadas a la Comisión en el marco del procedimiento de determinación del valor de referencia aplicable a las instalaciones de producción de CAC de la demandante.
- 54 Por otra parte, en respuesta a la alegación de la demandante con carácter subsidiario, según la cual el Reglamento de Ejecución 2021/447 está en el origen del perjuicio alegado, procede apreciar el objeto de dicho Reglamento de Ejecución y su papel en el RCDE.

Sobre la determinación de los índices de referencia aplicables

- 55 Procede recordar que, para poder acogerse a la asignación gratuita de derechos de emisión, una instalación debe estar incluida en las medidas nacionales de ejecución cuya adopción por el Estado miembro en cuyo territorio esté situada está prevista en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva

2003/87. De conformidad con el apartado 3 de dicho artículo, los Estados miembros no podrán conceder derechos de emisión gratuitos a las instalaciones que la Comisión se haya negado a incluir (sentencia de 26 de julio de 2023, Arctic Paper Grycksbo/Comisión, T-269/21, EU:T:2023:429, apartado 37).

56 En particular, del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 se desprende que la Comisión acepta o deniega las «medidas nacionales de ejecución» al comienzo de cada período de aplicación del RCDE. Dichas medidas incluyen, de conformidad con el artículo 10, apartado 2, y el artículo 14, apartado 2, del Reglamento Delegado 2019/331, en relación con su anexo IV, en particular una descripción de las instalaciones y subinstalaciones del RCDE y de su actividad, así como la determinación de los índices de referencia aplicables a dichas instalaciones.

57 A este respecto, el artículo 10, apartado 2, del Reglamento Delegado 2019/331, en relación con el considerando 14 y con el artículo 2, apartados 2, 3, 6 y 10, de dicho Reglamento, distingue, en particular, entre las instalaciones con un valor de referencia de producto, con un índice de referencia de calor, con un índice de referencia de combustible y con emisiones de proceso, entendiéndose que dichos índices de referencia son mutuamente excluyentes. En este sentido y por analogía, la sentencia de 8 de septiembre de 2016, Borealis y otros (C-180/15, EU:C:2016:647), apartados 61 y 62].

58 De conformidad con los artículos 4, 6 y 10, apartados 1 y 2, del Reglamento Delegado 2019/331, los titulares podrán presentar sus solicitudes de asignación gratuita de derechos de emisión a las autoridades nacionales competentes. A tal fin, recogen ellos mismos los datos relativos a sus instalaciones y determinan, sobre la base de dichos datos, los marcos de referencia aplicables. Las solicitudes de asignación que incluyan todos estos datos deberán presentarse a dichas autoridades nacionales. Por lo que respecta al cuarto período de aplicación del RCDE, el artículo 4, apartado 1, del Reglamento Delegado 2019/331 exige, en principio, que dichas solicitudes se presenten antes del 30 de mayo de 2019.

59 A tenor del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/87, en relación con el artículo 14, apartados 1 y 2, del Reglamento Delegado 2019/331, las autoridades nacionales establecerán, sobre la base de los datos recibidos, las medidas nacionales de ejecución, a saber, en esencia, una lista de instalaciones sujetas al RCDE, incluidas las instalaciones que soliciten la asignación gratuita de derechos de emisión. De conformidad con el artículo 11, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2003/87, para el cuarto período de aplicación del RCDE, dichas medidas nacionales de ejecución debían presentarse a la Comisión a más tardar el 30 de septiembre de 2019.

60 Del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87, en relación con el artículo 14, apartados 3 y 4, del Reglamento Delegado 2019/331, se desprende que, a continuación, corresponde a la Comisión examinar la inclusión de cada instalación en las listas nacionales y los datos correspondientes facilitados. Al término de dicho examen, la Comisión adoptará una decisión por la que se validen o rechacen, total o parcialmente, las medidas nacionales de ejecución, incluida la elección de valores de referencia para las instalaciones cubiertas por el RCDE a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión.

61 En el caso de autos, por lo que respecta al cuarto período de aplicación del RCDE, mediante la adopción de la Decisión 2021/355, la Comisión validó, en particular, las medidas nacionales de ejecución que le habían remitido las autoridades francesas y que preveían la asignación de derechos de emisión a la demandante para la producción de CAC con arreglo a un índice de referencia alternativo. Así, mediante dicha Decisión, la Comisión determinó definitivamente el índice de referencia aplicable a dicha actividad.

62 Esta descripción del procedimiento, que permite determinar los parámetros de referencia aplicables a las instalaciones de los titulares cubiertos por el RCDE y, en definitiva, el número de derechos de emisión que deben asignar las autoridades nacionales, fue confirmada, en esencia, por la demandante y por la Comisión en la vista.

63 De ello se deduce que fue la Decisión 2021/355 la que determinó definitivamente la situación jurídica de la demandante en lo que respecta al índice de referencia aplicable a sus instalaciones de producción de

CAC a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión durante el cuarto período de aplicación del RCDE.

Sobre la naturaleza y la finalidad de las preguntas frecuentes y su percepción por parte de las autoridades francesas

- 64 Por lo que respecta a las preguntas frecuentes, debe señalarse que no afectaron en modo alguno a la situación jurídica de la demandante. De hecho, las preguntas frecuentes son un simple documento orientativo. Ellos mismos afirman que no reflejan una posición oficial de la Comisión y que no son jurídicamente vinculantes.
- 65 En su sentencia de 11 de noviembre de 2021, *Energieversorgungszentrum Dresden-Wilschdorf* (C-938/19, EU:C:2021:908), apartado 109, el Tribunal de Justicia confirmó que documentos como las preguntas frecuentes no son vinculantes, lo que la recurrente reconoció en su demanda, remitiéndose a dicha sentencia, y en la vista.
- 66 Es cierto que, a pesar de no ser vinculantes, las preguntas frecuentes cumplían una función importante que permitía a los operadores económicos y a los Estados miembros tener una indicación de la posición que la Comisión pretendía adoptar en cuanto al alcance de la referencia del producto de clínker de cemento gris, tal como se define en el anexo I del Reglamento Delegado 2019/331.
- 67 Sin embargo, en el caso de autos, como ya se ha señalado en el apartado 63 de la presente sentencia, solo mediante la adopción de la Decisión 2021/355 la Comisión refrendó definitivamente su posición en cuanto al valor de referencia aplicable a las instalaciones de producción de CAC de la demandante, de modo que afectó a su situación jurídica.
- 68 Por lo que respecta al correo electrónico de 16 de noviembre de 2020 dirigido por las autoridades francesas a la demandante, si bien es cierto que expone la posición de la Comisión en cuanto al valor de referencia aplicable a la producción de CAC, en el sentido de que dicha producción no está comprendida en el valor de referencia para los productos de clínker de cemento, no permite deducir, contrariamente a lo que sostiene la demandante según la cual la Comisión presentó las preguntas frecuentes como vinculantes a este respecto.
- 69 Por otra parte, habida cuenta de las consideraciones anteriores, la demandante no puede alegar válidamente que las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales estuvieran vinculados en modo alguno por las preguntas frecuentes cuando transmitieron las medidas nacionales de ejecución a la Comisión.
- 70 Contrariamente a lo que sostiene la demandante, los órganos jurisdiccionales franceses no han interpretado las preguntas frecuentes como vinculantes. Es cierto que, en su sentencia de 17 de febrero de 2023, el Consejo de Estado declaró, al igual que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de París en su sentencia de 29 de febrero de 2024, que las autoridades francesas se encontraban en una situación de competencia limitada en lo que respecta a los índices de referencia aplicables. Sin embargo, dichos órganos jurisdiccionales no se refirieron a la transmisión, por parte de dichas autoridades, de las medidas nacionales de ejecución a la Comisión, sino a una fase posterior del procedimiento de asignación gratuita de derechos de emisión, a saber, la ejecución, a nivel nacional, de los actos adoptados por la Comisión tras la recepción de dichas medidas.
- 71 Más concretamente, el Conseil d'État (Consejo de Estado) declaró que «la autoridad nacional [estaba] obligada a aplicar el Reglamento de Ejecución [2021/447]» y, según el tribunal administratif de París, «la autoridad nacional está obligada a aplicar la lista de instalaciones aprobada por la Comisión Europea, en particular en lo que respecta a [...] en particular, [...] el valor de referencia aplicable a la producción de cada instalación», de modo que «el [Ministro francés competente] solo podía asignar al [solicitante] los derechos de emisión gratuitos resultantes de la lista aprobada por la Comisión Europea y de conformidad con los criterios de referencia adoptados por la Comisión».
- 72 Por otra parte, tampoco es en vano que la demandante alega que, a la luz de las preguntas frecuentes, las autoridades francesas consideraron que se encontraban en una situación de competencia limitada cuando transmitieron las medidas nacionales de ejecución a la Comisión.

- 73 A este respecto, basta con señalar que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no cabe destacar que dichas autoridades se consideraran efectivamente vinculadas por las FAQ.
- 74 El 30 de mayo de 2019, la demandante solicitó la asignación gratuita de derechos de emisión para el cuarto período de aplicación del RCDE a sus instalaciones de producción de CWC con arreglo a los índices de referencia de productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco. En septiembre de 2019, las autoridades francesas transmitieron dicha solicitud a la Comisión, que en octubre de 2020 les informó de que la denegaría. Esta información fue transmitida por las autoridades francesas a la demandante ese mismo mes. En respuesta, la demandante informó a las autoridades francesas, mediante escrito de 19 de octubre de 2020, de que seguía considerando justificada la aplicación de los índices de referencia de los productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco.
- 75 Tras ponerse de nuevo en contacto con la Comisión a principios de noviembre, las autoridades francesas enviaron a la demandante el correo electrónico de 16 de noviembre de 2020, mencionado en los apartados 30 y 31 de la presente sentencia. De esta declaración se desprende que la Comisión reiteró su posición ya expresada en las preguntas frecuentes y que indicó expresamente que la asignación de derechos de emisión para la producción de CAC debía efectuarse sobre la base de una referencia alternativa. En cambio, como se ha señalado en el apartado 68 de la presente sentencia, este correo electrónico no permite afirmar que la Comisión presentara las preguntas frecuentes como vinculantes.
- 76 En el mismo correo electrónico, las autoridades francesas instaron a la demandante a presentar una nueva solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión, no sobre la base de índices de referencia de productos, sino sobre la base de un índice de referencia alternativo. En efecto, tal solicitud fue presentada por la demandante el 24 de noviembre de 2020, como se desprende de la sentencia del Conseil d'État (Consejo de Estado) de 17 de febrero de 2023, citada en la demanda. La demandante confirmó estos hechos en la vista, al tiempo que indicó que las autoridades francesas «propusieron» utilizar un valor de referencia alternativo, que aceptó como «precaución», para no «perderlo todo».
- 77 Solo después de la presentación de la nueva solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión la demandante solicitó a las autoridades francesas, mediante escrito de 9 de febrero de 2021, que le asignaran, a pesar de dicha solicitud, derechos de emisión sobre la base de los índices de referencia de los productos de cemento gris clínker y clínker de cemento blanco.
- 78 En cambio, de los autos que obran en poder del Tribunal y se ha expuesto anteriormente no se desprende que la demandante solicitara a las autoridades francesas que mantuvieran ante la Comisión la solicitud inicial de asignación de derechos de emisión de 30 de mayo de 2019. Del mismo modo, no se ha acreditado en modo alguno que dichas autoridades se hayan negado a tal enfoque.
- 79 Como se desprende del apartado 70 de la presente sentencia, esta última conclusión no puede quedar desvirtuada por las resoluciones de los órganos jurisdiccionales franceses invocadas por la demandante. Por lo demás, estas decisiones se adoptaron después de la presentación final a la Comisión de las medidas nacionales de ejecución elaboradas por las autoridades francesas sobre la base de la nueva solicitud de asignación de derechos de emisión de 24 de noviembre de 2020.
- 80 Por otra parte, al adoptar un documento jurídicamente no vinculante, como las preguntas frecuentes, la Comisión no puede modificar el alcance de los índices de referencia establecidos en el anexo I del Reglamento Delegado 2019/331.
- 81 Tal modificación fue prevista por la Comisión cuando adoptó el Reglamento Delegado (UE) 2024/873, de 30 de enero de 2024, por el que se modifica el Reglamento Delegado 2019/331 en lo que respecta a las normas transitorias a escala de la Unión para la asignación gratuita armonizada de derechos de emisión (DO L 2024/873).
- 82 Del documento de la Comisión titulado «Documento de orientación n.º 9 sobre la metodología armonizada de asignación gratuita para el RCDE UE – Revisión de 2024» se desprende que dicha modificación de la definición de los índices de referencia de los productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco por el Reglamento Delegado 2024/873 tiene por objeto incluir la producción de la CAC.

83 De las consideraciones anteriores se desprende que la adopción de las preguntas frecuentes, incluso a la luz del comportamiento de las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales, no puede constituir la causa determinante del perjuicio supuestamente sufrido por la demandante y que corresponde a la diferencia entre, por una parte, el volumen de las indemnizaciones que, para el período comprendido entre 2021 y 2025, debería haberse atribuido con arreglo a los índices de referencia de productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco y, por otra parte, el volumen efectivamente asignado para ese período con arreglo a un índice de referencia alternativo. Las preguntas frecuentes no determinaron el punto de referencia aplicable a la producción de CAF en las instalaciones del solicitante. Las preguntas frecuentes se limitaban a mencionar, únicamente con fines informativos, el enfoque que la Comisión tenía previsto seguir en el futuro. Solo la Decisión 2021/355 puede haber sido la causa decisiva del perjuicio alegado por la demandante, aun suponiendo que se hubiera acreditado.

84 De ello se deduce que la demandante alega erróneamente la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa, en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 38 y 39 de la presente sentencia, entre dicho daño y las preguntas frecuentes.

Sobre la naturaleza y la finalidad del Reglamento de Ejecución 2021/447

85 Por lo que respecta a la alegación formulada por la demandante con carácter subsidiario, dirigida a demostrar la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre el Reglamento de Ejecución 2021/447 y el perjuicio alegado, procede señalar que tampoco existe tal relación. En efecto, dicho Reglamento no determina en modo alguno los índices de referencia aplicables a las instalaciones cubiertas por el RCDE, sino que se limita a actualizar los valores asociados a dichos índices de referencia. En consecuencia, no puede ser la causa del daño alegado.

86 A este respecto, del artículo 10 bis, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87 se desprende que la Comisión adoptará actos de ejecución para determinar los valores revisados de los valores de referencia para la asignación gratuita de derechos de emisión. De la letra a) de dicha disposición se desprende que, para el cuarto período de aplicación del RCDE, los valores de los índices de referencia se determinarán sobre la base de la información facilitada con arreglo al artículo 11 de dicha Directiva. Este artículo prevé, como ya se ha señalado en el apartado 59 de la presente sentencia, la presentación a la Comisión de medidas nacionales de ejecución que incluyan, en esencia, una lista de las instalaciones sujetas al RCDE.

87 A tenor del artículo 14, apartado 4, del Reglamento Delegado 2019/331, si la Comisión no rechaza la inclusión de una instalación en dicha lista, los datos así recogidos se utilizarán para el cálculo de los valores revisados de los índices de referencia a que se refiere el artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87.

88 De los considerandos 3 y 4 del Reglamento de Ejecución 2021/447 se desprende, en particular, que la Comisión utilizó los datos de las instalaciones cuya inclusión se validó mediante la adopción de la Decisión 2021/355 para determinar los valores revisados de los índices de referencia correspondientes al cuarto período de aplicación del RCDE. De conformidad con el artículo¹ de dicho Reglamento de Ejecución, dichos valores revisados figuran en su anexo.

89 Este anexo contiene una lista de los diferentes valores de referencia y los valores que se asocian a ellos, expresados en cuotas por tonelada. Establece expresamente que «se aplicarán las definiciones de productos y procesos y emisiones cubiertos (límites del sistema) que figuran en el anexo I del Reglamento Delegado (UE) 2019/331». En otras palabras, este reglamento no afecta en modo alguno a las definiciones de las normas ni a su alcance.

90 Es cierto que del artículo 10 bis, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/87 y del considerando 3 del Reglamento de Ejecución 2021/447 se desprende que los valores revisados de los índices de referencia se basan en el rendimiento medio del 10 % de las instalaciones más eficientes. Así pues, dado que las instalaciones de producción de CAC no están incluidas en los valores de referencia de los productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco, las emisiones asociadas a ellos no se utilizaron para la determinación de los valores revisados de dichos valores de referencia. Sin embargo,

esta circunstancia no es más que la consecuencia necesaria de la determinación, mediante la Decisión 2021/355, de los índices de referencia aplicables a las instalaciones cubiertas por el RCDE a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión.

91 Por consiguiente, la demandante no puede alegar que, mediante el Reglamento de Ejecución 2021/447, la Comisión interpretó o determinó implícitamente el alcance de los índices de referencia de los productos de clínker de cemento gris y clínker de cemento blanco.

92 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que, en el caso de autos, la demandante no ha demostrado la existencia de una relación de causalidad suficientemente directa entre, por una parte, el comportamiento reprochado, a saber, la adopción de las FAQ y, con carácter subsidiario, del Reglamento de Ejecución 2021/447, y, por otra parte, el perjuicio alegado.

93 Por consiguiente, dado que es uno de los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión, procede desestimar el presente recurso, conforme a la jurisprudencia recordada en los apartados 36, 38 y 39 de la presente sentencia, sin que sea necesario examinar los demás requisitos.

Costos

94 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

Por estas razones,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

Por la presente declara y decreta:

1) Desestimar el recurso.

2) Imerys Alumina Group cargará con las costas.

Svenningsen

Laitenberger

Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de noviembre de 2024.

El Registrador

El Presidente

V. Di Bucci

S. Papasavvas

* Lengua de procedimiento: francés.