Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

26 iulie 2017 * [i]

„Trimitere preliminară – Mediu – Directiva 2003/87/CE – Articolul 10a alineatul (1) – Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în Uniunea Europeană – Alocare a cotelor cu titlu gratuit – Decizia 2011/278/UE – Validitate – Principiul bunei administrări – Stabilirea produsului de referință pentru metalul lichid – Recurgerea la datele extrase din «BREF» fier și oțel și din Orientările pentru stabilirea criteriilor de referință pentru metalul lichid – Noțiunea «produse similare» – Instalații de referință – Obligația de motivare”

În cauza C-80/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de tribunal administratif de Montreuil (Tribunalul Administrativ din Montreuil, Franța), prin decizia din 4 februarie 2016, primită de Curte la 12 februarie 2016, în procedura

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

împotriva

Ministre de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii E. Regan (raportor), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund și S. Rodin, judecători,

avocat general: domnul N. Wahl,

grefier: doamna V. Giacobbo-Peyronnel, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 26 ianuarie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, de J. Herschtel, avocat;

– pentru guvernul francez, de D. Colas, de T. Deleuil și de J. Traband, în calitate de agenți;

– pentru guvernul german, de T. Henze, în calitate de agent;

– pentru guvernul suedez, de A. Falk, în calitate de agent;

– pentru Comisia Europeană, de E. White, de K. Mifsud-Bonnici și de O. Beynet, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: franceza.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 9 martie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește validitatea Deciziei 2011/278/UE a Comisiei din 27 aprilie 2011 de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2011, L 130, p. 1).

2 Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, care exploatează instalații producătoare de gaze cu efect de seră, pe de o parte, și ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministrul ecologiei, dezvoltării durabile și energiei, Franța), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea decretului adoptat de acest ministru la 24 ianuarie 2014 pentru stabilirea listei operatorilor cărora le sunt atribuite cotele de emisii de gaze cu efect de seră și a cuantumului cotelor atribuite cu titlu gratuit pentru perioada 2013-2020, precum și a deciziei din 11 iunie 2014 prin care aceeași autoritate a respins cererea de revocare a acestui decret.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2009/29

3 Considerentul (23) al Directivei 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea îmbunătățirii și extinderii sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (JO 2009, L 140, p. 63) enunță:

„Alocarea tranzitorie cu titlu gratuit a cotelor ar trebui să fie realizată în conformitate cu norme armonizate la nivel comunitar («criterii de referință *ex ante*»), astfel încât să se evite denaturarea concurenței în cadrul Comunității. Normele respective ar trebui să țină seama de cele mai eficiente tehnici din punct de vedere al energiei și al emisiilor de gaze cu efect de seră, de produsele de substituție, de procesele alternative de producție, de utilizarea biomasei și a energiilor regenerabile, precum și de captarea și stocarea CO_2. Normele respective nu ar trebui să favorizeze creșterea nivelului emisiilor și ar trebui să asigure faptul că o parte din ce în ce mai mare a acestor cote face obiectul unor licitații. Alocările trebuie fixate înaintea perioadei de comercializare, astfel încât să permită funcționarea corectă a pieței. Respectivele norme armonizate pot să țină cont, de asemenea, de emisiile aferente utilizării de gaze reziduale combustibile în cazul în care producerea acestor gaze nu poate fi evitată în procesul industrial; în această privință, normele pot să prevadă alocarea cu titlu gratuit de cote operatorilor de instalații care ard gazele reziduale în cauză sau operatorilor instalațiilor de la care provin gazele respective. De asemenea, normele respective ar trebui să evite denaturarea concurenței pe piața energiei electrice și a energiei termice și de răcire furnizate instalațiilor industriale. Normele ar trebui să evite, de asemenea, denaturarea concurenței între activitățile industriale desfășurate în cadrul instalațiilor exploatate de un singur operator și activitățile de producție din cadrul unor instalații externalizate. Normele respective ar trebui să se aplice instalațiilor nou-intrate care desfășoară aceleași activități ca instalațiile existente care beneficiază de cote gratuite cu caracter tranzitoriu. Pentru a evita orice denaturare a concurenței pe piața internă, producția de energie electrică realizată de instalațiile nou-intrate nu ar trebui să beneficieze de alocări cu titlu gratuit. Cotele rămase în rezerva pentru instalațiile nou-intrate în 2020 ar trebui să fie scoase la licitație."

Directiva 2003/87

4 Articolul 1 din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29 (denumită în continuare „Directiva 2003/87”), prevede:

„Prezenta directivă instituie un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (denumit în continuare «sistemul comunitar») pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic.

[…]”

5 Potrivit articolului 10a din Directiva 2003/87:

„(1) Până la 31 decembrie 2010, Comisia adoptă dispoziții integral armonizate de punere în aplicare pentru o alocare armonizată a cotelor menționate la alineatele (4), (5), (7) și (12), inclusiv orice dispoziții necesare unei aplicări armonizate a alineatului (19).

Măsurile respective, destinate să modifice elemente neesențiale ale prezentei directive prin completarea acesteia, se adoptă în conformitate cu procedura de reglementare cu control menționată la articolul 23 alineatul (3).

Măsurile menționate la primul paragraf stabilesc, în măsura posibilului, criteriile de referință *ex ante* la nivel comunitar pentru a se asigura că modalitățile de alocare încurajează tehnici eficiente din punctul de vedere al reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră și al ameliorării randamentului energetic, ținând seama de cele mai eficiente tehnici, de produse de substituție, de procese alternative de producție, de cogenerarea cu un randament ridicat, de recuperarea gazelor reziduale în mod eficient din punct de vedere energetic, de utilizarea biomasei și de captarea și stocarea CO_2 în locurile în care există astfel de instalații, fără să se stimuleze creșterea nivelului emisiilor. Sunt interzise alocările cu titlu gratuit pentru producția de energie electrică, cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 10c și a energiei electrice produse din gaze reziduale.

Pentru fiecare sector și subsector, în principiu, criteriile de referință sunt calculate mai degrabă pentru produsul finit și nu pentru materiile prime, astfel încât să se maximizeze reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și eficiența energetică pe parcursul fiecărui proces de producție din sectorul sau subsectorul în cauză.

La definirea principiilor de stabilire a criteriilor de referință *ex ante* pentru fiecare sector și subsector, Comisia consultă părțile interesate, inclusiv sectoarele și subsectoarele în cauză.

[…]

(2) Pentru definirea principiilor de stabilire a criteriilor de referință pentru fiecare sector sau subsector, punctul de plecare îl reprezintă performanța medie a 10 % din cele mai eficiente instalații dintr-un sector sau subsector comunitar între 2007 și 2008. Comisia consultă persoanele interesate, inclusiv sectoarele și subsectoarele vizate.

Pentru stabilirea criteriilor de referință *ex ante*, regulamentele adoptate în temeiul articolelor 14 și 15 prevăd norme armonizate de monitorizare, raportare și verificare a emisiilor de gaze cu efect de seră care rezultă din procesul de producție.

(3) Sub rezerva dispozițiilor alineatelor (4) și (8) și fără a aduce atingere articolului 10c, se interzice alocarea de cote cu titlu gratuit pentru producătorii de energie electrică, pentru instalațiile de captare de CO_2, conductele de transport de CO_2 sau siturile de stocare a CO_2.

[…]

(5) Cantitatea anuală maximă de cote utilizată ca bază pentru calcularea cotelor alocate instalațiilor care nu intră sub incidența alineatului (3) și care nu sunt nou-intrate nu depășește suma reprezentată de:

(a) cantitatea totală anuală la nivel comunitar calculată în conformitate cu articolul 9 înmulțită cu ponderea emisiilor provenite de la instalațiile care nu intră sub incidența alineatului (3) din totalul emisiilor medii verificate în perioada 2005-2007 provenite de la instalațiile incluse în sistemul comunitar în perioada 2008-2012; și

(b) totalul mediei emisiilor anuale verificate ale instalațiilor în 2005-2007, care au fost incluse în sistemul comunitar doar începând cu 2013 și care nu intră sub incidența alineatului (3), ajustat cu factorul linear menționat la articolul 9.

Dacă este cazul, se aplică un factor de corecție transsectorial uniform.

[…]

(11) Sub rezerva dispozițiilor articolului 10b, cantitatea de cote alocate cu titlu gratuit în temeiul alineatelor (4)-(7) din prezentul articol în 2013 este de 80 % din cantitatea stabilită în conformitate cu măsurile menționate la alineatul (1). Ulterior, alocarea de cote cu titlu gratuit scade în fiecare an cu aceeași cantitate, până la 30 % alocări gratuite în 2020, cu scopul de a se suprima alocările cu titlu gratuit în 2027.

(12) Sub rezerva articolului 10b, în 2013 și în fiecare an ulterior până în 2020, instalațiilor din sectoarele sau subsectoarele expuse la un risc semnificativ de relocare a emisiilor de dioxid de carbon li se atribuie, în conformitate cu alineatul (1), cote cu titlu gratuit la un nivel de 100 % din cantitatea stabilită în conformitate cu măsurile prevăzute la alineatul (1).”

Decizia 2011/278

6 Decizia 2011/278 enunță, în considerentele (2), (4), (6), (8), (11), (12) și (32), următoarele:

„(2) Pentru definirea principiilor de stabilire a criteriilor de referință *ex ante* pentru fiecare sector sau subsector, punctul de plecare trebuie să îl constituie performanța medie a primelor 10 % din cele mai eficiente instalații dintr-un sector sau subsector al UE în perioada 2007-2008. Criteriile de referință trebuie calculate pentru produse mai degrabă decât pentru materii prime, astfel încât să se maximizeze reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și creșterea eficienței energetice pe toată durata fiecărui proces de producție din sectorul sau subsectorul respectiv.

[…]

(4) În măsura fezabilității, Comisia a elaborat criterii de referință pentru produsele, precum și pentru produsele intermediare care fac obiectul comerțului între instalații, rezultate din activitățile menționate în anexa I la Directiva 2003/87/CE. În principiu, pentru fiecare produs trebuie definit un produs de referință. În cazul în care un produs este un substitut direct al altui produs, ambele produse trebuie incluse în același produs de referință și în definiția produselor aferente acestuia.

[…]

(6) Valorile de referință trebuie să acopere toate emisiile directe legate de producție, inclusiv emisiile legate de producerea căldurii măsurabile utilizate pentru producție, indiferent dacă această căldură măsurabilă a fost produsă *in situ* sau în altă instalație. La stabilirea valorilor de referință au fost deduse emisiile legate de producția de energie electrică și de exportul de căldură măsurabilă, inclusiv emisiile evitate în cazul producției alternative de căldură sau de energie electrică prin procese exotermice sau al producției de energie electrică fără emisii directe. În cazurile în care deducerea emisiilor legate de exportul căldurii măsurabile nu a fost fezabilă, această căldură nu trebuie să fie eligibilă pentru alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii.

[…]

(8) Pentru determinarea valorilor de referință, Comisia a utilizat ca punct de plecare media aritmetică a performanțelor în materie de gaze cu efect de seră a primelor 10 % din cele mai eficiente instalații în ceea ce privește gazele cu efect de seră în 2007 și 2008, pentru care au fost colectate date. În plus, în conformitate cu articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87/CE, în cazul tuturor sectoarelor pentru care în anexa I este prevăzut un produs de referință, Comisia a analizat, pe baza informațiilor suplimentare primite din mai multe surse și a unui studiu dedicat, care a examinat cele mai eficiente tehnici și potențiale de reducere la nivel european și internațional, dacă aceste puncte de plecare reflectă în măsură suficientă cele mai eficiente tehnici, produsele de substituție, procesele alternative de producție, cogenerarea cu randament ridicat, recuperarea eficientă a energiei gazelor reziduale, utilizarea biomasei și captarea și stocarea dioxidului de carbon, atunci când aceste facilități sunt disponibile. Datele utilizate pentru determinarea valorilor de referință au fost colectate dintr-o gamă largă de surse, pentru a acoperi un număr maxim de instalații producătoare, în anii 2007 și 2008, ale unui produs inclus într-un produs de referință. Mai întâi, datele privind performanțele în materie de gaze cu efect de seră ale instalațiilor incluse în ETS (Emissions Trading Scheme – Sistemul de comercializare a emisiilor), producătoare de produse incluse într-un produs de referință, au fost colectate de către sau în numele asociațiilor de sector europene respective, pe baza unor norme definite, respectiv a așa-numitelor «caiete de norme ale sectorului». Comisia a furnizat, ca referință pentru aceste caiete de norme, orientări cu privire la criteriile de calitate și de verificare ale datelor instalațiilor ETS din UE, necesare pentru determinarea criteriilor de referință. Ulterior, pentru a completa datele colectate de asociațiile de sector europene, consultanții au colectat, în numele Comisiei Europene, date din instalații neincluse în datele sectorului, iar autoritățile competente din statele membre au furnizat, de asemenea, date și analize.

[…]

(11) În cazurile în care nu au fost disponibile date sau date colectate în conformitate cu metodologia de calcul al valorilor de referință, pentru calculul acestora au fost utilizate informațiile referitoare la nivelurile actuale de emisie și de consum și la cele mai eficiente tehnici, extrase în principal din Documentele de Referință privind Cele Mai Bune Tehnici Disponibile (Reference Documents on Best Available Techniques – BREF) stabilite în conformitate cu Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării […]. În special, ca urmare a lipsei datelor privind tratarea gazelor reziduale, exporturile de căldură și producția de energie electrică, valorile pentru produsele de referință cocs și metal lichid au rezultat din calculul emisiilor directe și indirecte bazat pe informațiile privind fluxurile de energie respective, stabilite de BREF corespunzătoare, și din factorii de emisie impliciți stabiliți prin Decizia 2007/589/CE a Comisiei din 18 iulie 2007 de stabilire a unor orientări privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în conformitate cu Directiva 2003/87/CE […]. Pentru produsul de referință minereu sinterizat, datele au fost, de asemenea, corectate pe baza fluxurilor de energie respective, stabilite de BREF corespunzătoare, ținând seama de arderea gazelor reziduale în cadrul sectorului.

[…]

(32) De asemenea, este oportun ca produsele de referință să țină seama de recuperarea eficientă a energiei gazelor reziduale și de emisiile legate de utilizarea acestor gaze. În acest scop, la determinarea valorilor de referință pentru produse în a căror producție se generează gaze reziduale, s-a ținut seama, în mare măsură, de conținutul de carbon al acestor gaze. Atunci când gazele reziduale sunt exportate din procesul de producție în afara limitelor sistemului produsului de referință respectiv și arse pentru producerea de căldură în afara limitelor sistemului corespunzător unui proces inclus într-un produs de referință definit în anexa I, emisiile aferente trebuie luate în considerare prin alocarea de cote de emisii suplimentare pe baza căldurii de referință sau a combustibilului de referință. Având în vedere principiul general conform căruia nu trebuie să se aloce cote de emisii cu titlu gratuit pentru nicio metodă de producere a energiei electrice, pentru a evita distorsiuni ale concurenței pe piețele de energie electrică livrată instalațiilor industriale și ținând seama de transferul inerent al prețului carbonului în prețul energiei electrice, atunci când gazele reziduale sunt exportate din procesul de producție în afara limitelor sistemului produsului de referință respectiv și arse pentru producerea de energie electrică nu trebuie să se aloce cote suplimentare peste cele corespunzătoare conținutului de carbon din gazul rezidual, calculate pentru produsul de referință respectiv.”

7 Articolul 1 din Decizia 2011/278 prevede:

„Prezenta decizie stabilește, pentru întreaga Uniune, normele tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul Directivei 2003/87/CE începând din 2013.”

8 Potrivit articolului 2 din Decizia 2011/278:

„Prezenta decizie se aplică alocării cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul capitolului III (Instalații staționare) din Directiva 2003/87/CE în perioade de comercializare începând din 2013, cu excepția alocării tranzitorii cu titlu gratuit a cotelor de emisii pentru modernizarea producției de energie electrică în temeiul articolului 10c din Directiva 2003/87/CE.”

9 În anexa I la Decizia 2011/278 sunt precizate definițiile minereului sinterizat și metalului lichid.

10 Astfel, minereul sinterizat este definit ca „un produs feros aglomerat care conține granule fine de minereu de fier, fondanți și materiale feroase reciclate și are proprietățile fizice și chimice, precum nivelul de alcalinitate, rezistența mecanică și permeabilitatea, cerute pentru a furniza fierul și materialele fondante necesare pentru procesele de reducere a minereului de fier”, iar metalul lichid este definit ca „fier lichid saturat cu carbon, destinat procesării ulterioare”.

Dreptul francez

11 Articolul R. 229-8 din Codul mediului, în versiunea în vigoare la data faptelor din litigiul principal, prevede:

„I. Pe baza datelor colectate în conformitate cu articolul 7 din Decizia 2011/278/UE […] și cu articolul R. 229-7, ministrul mediului stabilește prin decret lista operatorilor cărora le sunt alocate apoi eliberate cote cu titlu gratuit.

Acest decret, adoptat după aprobarea de către Comisia Europeană a listei instalațiilor care i-a fost notificată în temeiul dispozițiilor Directivei 2003/87/CE, precizează, pentru fiecare instalație, numărul total de cote alocate, precum și cantitățile de cote care vor fi emise în mod gratuit în fiecare an.

Decretul se publică în Jurnalul Oficial și prefectul comunică pe cale electronică un exemplar al acestuia fiecărui operator.

Pentru echipamentele și instalațiile menționate la primul paragraf al articolului L. 593-3 și pentru instalațiile clasificate menționate la al doilea paragraf al aceluiași articol, Autoritatea pentru Siguranța Nucleară asigură această publicare și efectuează această comunicare către operatori.

II. Administratorul național al registrului european înscrie în contul operatorilor, cel mai târziu la data de 28 februarie a fiecărei luni, cantitatea de cote prevăzute pentru fiecare instalație prin decretul menționat la punctul I.

III. Un decret al ministrului pentru mediu și al ministrului pentru industrie stabilește condițiile și metodologiile de calcul al atribuirii și al eliberării acestor cote, inclusiv cu titlu provizoriu, pentru fiecare instalație.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU este o societate franceză care exploatează instalații în domeniul siderurgiei. În temeiul articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2003/87 și al anexelor I și II la aceasta, instalațiile respective intră în domeniul de aplicare al directivei menționate. Această societate este, așadar, obligată să participe la sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră.

13 Societatea sus-menționată a formulat o acțiune împotriva decretului din 24 ianuarie 2014 al ministrului ecologiei, dezvoltării durabile și energiei pentru stabilirea listei operatorilor cărora le sunt atribuite cotele de emisie de gaze cu efect de seră și cuantumul cotelor atribuite cu titlu gratuit pentru perioada 2013-2020, precum și împotriva deciziei din 11 iunie 2014, prin care aceeași autoritate a respins cererea de revocare a acestui decret.

14 În cererea sa introductivă, reclamanta din litigiul principal susține că decretul și decizia menționate sunt nelegale, în măsura în care se întemeiază pe Decizia 2011/278 și pe Decizia 2013/448/UE a Comisiei din 5 septembrie 2013 privind măsurile naționale de punere în aplicare pentru alocarea tranzitorie cu titlu gratuit a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră în conformitate cu articolul 11 alineatul (3) din Directiva 2003/87 (JO 2013, L 240, p. 27), care nu ar fi conforme cu Directiva 2003/87.

15 Reclamanta din litigiul principal susține, printre altele, faptul că criteriul de referință pentru metalul lichid stabilit de Comisie și care permite să se calculeze numărul de cote de emisie de gaze cu efect de seră care trebuie alocate diferitor instalații industriale care produc un astfel de produs nu ia în considerare emisiile legate de gazele reziduale utilizate pentru producția de energia electrică și că acest criteriu de referință nu se sprijină pe datele cele mai actualizate. Nici criteriul de referință pentru minereul sinterizat nu ar fi conform cu Directiva 2003/87, având în vedere că calculul pe care se întemeiază ar include o instalație care produce și pelete.

16 Tribunal administratif de Montreuil (Tribunalul Administrativ din Montreuil, Franța) subliniază că Comisia dispune de o largă putere de apreciere pentru a determina nivelul criteriilor de referință. Acesta apreciază, cu toate acestea, că, în conformitate cu articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87, ar trebui alocată o cotă de emisie de gaze cu efect de seră pentru energia electrică produsă din gaze reziduale. El consideră de asemenea că motivul denaturării necorespunzătoare a concurenței invocat de Comisie în Decizia 2011/278 pentru a se opune alocării de cote de emisie de gaze cu efect de seră pentru energia electrică produsă din gaze reziduale este contestabil întrucât sectorul oțelului este un consumator net de energie electrică.

17 În plus, instanța de trimitere ridică problema dacă Comisia a utilizat datele disponibile cele mai pertinente pentru a stabili criteriul de referință pentru metalul lichid și exprimă îndoieli cu privire la utilizarea de către Comisie a datelor referitoare la o instalație care produce minereu sinterizat și pelete pentru calculul criteriului de referință pentru minereul sinterizat. Comisia nu ar fi motivat suficient rațiunile alegerii sale.

18 În aceste condiții, tribunal administratif de Montreuil (Tribunalul Administrativ din Montreuil) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) În Decizia 2011/278 […], Comisia […], prin excluderea din valoarea criteriului de referință pentru metalul lichid a emisiilor legate de gazele reziduale reciclate utilizate în producția de energie electrică, a încălcat articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87 […] în ceea ce privește normele de stabilire a criteriilor de referință *ex ante* și în special obiectivul de recuperare eficientă a energiei din gaze reziduale și posibilitatea de a aloca cote cu titlu gratuit în cazul energiei electrice produse din gaze reziduale?

2) Întrucât s-a întemeiat în această decizie pe datele extrase din «BREF» fier și oțel și [pe datele declarate în aplicarea Orientărilor privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în 2007] la stabilirea criteriului de referință pentru metal lichid, Comisia a încălcat obligația de a utiliza datele științifice cele mai exacte și cele mai actuale disponibile, de care este ținută, și/sau principiul bunei administrări?

3) În Decizia 2011/278 […], alegerea Comisiei […], în cazul în care este dovedită, de a include o uzină care produce în instalațiile de referință atât minereu sinterizat, cât și pelete pentru stabilirea criteriului de referință pentru minereu sinterizat este de natură să determine nelegalitatea valorii acestui criteriu de referință?

4) Comisia a încălcat obligația de motivare prevăzută la articolul 296 [TFUE] prin faptul că nu a precizat în mod specific în decizia menționată motivele acestei alegeri?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

19 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență Curții să se pronunțe cu privire la validitatea Deciziei 2011/278 având în vedere articolul 10a alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2003/87 și în special având în vedere metoda utilizată de Comisie pentru a stabili criteriul de referință pentru metalul lichid, în măsura în care aceasta exclude luarea în considerare a emisiilor de gaze cu efect de seră legate de gazele reziduale reciclate în producția de energie electrică.

20 În această privință, din articolul 10a alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2003/87 reiese că sunt interzise alocările cu titlu gratuit ale cotelor de emisie de gaze cu efect de seră pentru producția de energie electrică, cu excepția, printre altele, a energiei electrice produse din gaze reziduale.

21 Această excepție urmărește, prin alocarea cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, să încurajeze reducerea acestor emisii și utilizarea unor tehnici eficiente pentru ameliorarea randamentului energetic.

22 Astfel, după cum a subliniat avocatul general la punctul 30 din concluzii, gazele reziduale constituie un produs secundar emis în mod inevitabil în producția de cocs sau de oțel. Or, nu se contestă că, atât din punct de vedere economic, cât și din punct de vedere ecologic, recuperarea acestor gaze este mult mai benefică decât arderea lor cu flacără liberă.

23 Pe de altă parte, considerentul (32) al Deciziei 2011/278 enunță că, pentru a respecta principiul general prevăzut la articolul 10a din Directiva 2003/87, nu trebuie să se aloce cote de emisie de gaze cu efect de seră suplimentare peste cotele de emisie corespunzătoare conținutului de carbon din gazul rezidual, calculate pentru produsul de referință respectiv.

24 Reclamanta din litigiul principal apreciază că în mod greșit Comisia nu a ținut seama, în produsul de referință pentru metalul lichid, de totalitatea emisiilor care provin din arderea gazelor reziduale reciclate în producția de energie electrică, ceea ce ar fi contrar articolului 10a alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2003/87.

25 Trebuie observat, în primul rând, că utilizarea gazelor reziduale pentru producția de energie electrică înseamnă că acestea sunt utilizate ca produs de substituție a unui alt combustibil. Se utilizează, așadar, un singur combustibil, atât pentru producția de oțel, cât și, prin intermediul arderii gazelor reziduale degajate în acest proces, pentru producția de energie electrică.

26 În al doilea rând, Comisia a utilizat gazul natural drept combustibil de referință pentru a stabili proporția în care criteriul de referință pentru metalul lichid trebuie să includă conținutul de carbon al gazelor reziduale utilizate pentru producția de energie electrică. Astfel, reciclarea gazelor reziduale în vederea producerii de energie electrică implică faptul că instalația în cauză emite mai multe gaze cu efect de seră decât dacă ar utiliza gaze naturale.

27 Or, în cazul în care alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră ar viza în mod automat ansamblul energiei electrice produse din gaze reziduale, acest lucru ar echivala cu alocarea de cote cu titlu gratuit nu doar pentru emisiile suplimentare care trebuie astfel compensate pentru a nu descuraja recuperarea acestor gaze, ci și pentru emisiile care ar fi fost generate oricum pentru a produce energie electrică, indiferent de combustibilul utilizat, și pentru care, în conformitate cu articolul 10a alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2003/87, este exclusă o compensație.

28 Mai mult, Curtea a statuat deja, la punctul 73 din Hotărârea din 28 aprilie 2016, Borealis Polyolefine și alții (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 și C-391/14-C-393/14, EU:C:2016:311), că din considerentul (32) al Deciziei 2011/278 reiese că, în aplicarea articolului 10a alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2003/87, Comisia a ținut seama în mod corespunzător de emisiile aferente recuperării eficiente a energiei provenite din gaze reziduale pentru producerea de energie electrică.

29 Prin urmare, din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că examinarea primei întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Deciziei 2011/278 având în vedere articolul 10a alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2003/87.

Cu privire la a doua întrebare

30 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență Curții să se pronunțe cu privire la validitatea Deciziei 2011/278 în măsura în care, la stabilirea criteriului de referință pentru metalul lichid, Comisia ar fi încălcat obligația de utilizare a datelor științifice celor mai exacte și celor mai actuale disponibile, de care este ținută, precum și principiul bunei administrări întrucât s-a întemeiat în această decizie pe datele extrase din BREF fier și oțel și pe datele declarate în aplicarea Orientărilor privind monitorizarea și raportarea emisiilor de gaze cu efect de seră în 2007 (denumite în continuare „OMRE 2007”).

31 Trebuie subliniat că Comisia dispune de o largă putere de apreciere pentru a stabili criteriile de referință pentru fiecare sector sau subsector, în aplicarea articolului 10a alineatul (2) din Directiva 2003/87. Astfel, acest exercițiu implică, printre altele, luarea de către aceasta a unor decizii, precum și efectuarea unor aprecieri tehnice și economice complexe. Numai caracterul vădit inadecvat al unei

măsuri adoptate în acest domeniu poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții, C-180/15, EU:C:2016:647, punctul 45, precum și Hotărârea din 26 octombrie 2016, Yara Suomi și alții, C-506/14, EU:C:2016:799, punctul 37).

32 Din considerentul (11) al Deciziei 2011/278 reiese că, în cazurile în care nu au fost disponibile date sau date colectate în conformitate cu metodologia de calcul al valorilor de referință, pentru calculul acestora au fost utilizate informațiile referitoare la nivelurile actuale de emisie și de consum și la cele mai eficiente tehnici, extrase în principal din BREF. În special, ca urmare a lipsei datelor privind tratarea gazelor reziduale, exporturile de căldură și producția de energie electrică, valorile pentru produsele de referință cocs și metal lichid au rezultat din calculul emisiilor directe și indirecte bazat pe informațiile privind fluxurile de energie respective, stabilite de BREF corespunzătoare, și din factorii de emisie impliciți stabiliți prin OMRE 2007 (Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții, C-180/15, EU:C:2016:647, punctul 47, precum și Hotărârea din 26 octombrie 2016, Yara Suomi și alții, C-506/14, EU:C:2016:799, punctul 39).

33 În plus, în ceea ce privește gazele reziduale generate cu ocazia producerii de metal lichid, din considerentul (32) al Deciziei 2011/278 reiese că produsele de referință țin seama de recuperarea eficientă a energiei gazelor reziduale și de emisiile legate de utilizarea acestor gaze. În acest scop, la determinarea valorilor de referință pentru produse în a căror producție se generează gaze reziduale, s-a ținut seama în mare măsură de conținutul de carbon al acestor gaze (Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții, C-180/15, EU:C:2016:647, punctul 48, precum și Hotărârea din 26 octombrie 2016, Yara Suomi și alții, C-506/14, EU:C:2016:799, punctul 40).

34 În aceste împrejurări, nu rezultă că, întrucât s-a întemeiat pe datele extrase din BREF fier și oțel și pe OMRE 2007 la stabilirea criteriului de referință pentru metalul lichid în Decizia 2011/278, Comisia ar fi încălcat obligația de a utiliza datele științifice cele mai exacte și cele mai actuale disponibile, de care este ținută, precum și principiul bunei administrări.

35 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că examinarea celei de a doua întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Deciziei 2011/278.

Cu privire la a treia întrebare

36 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență Curții să se pronunțe cu privire la validitatea Deciziei 2011/278 în măsura în care în această decizie Comisia a luat în considerare, pentru stabilirea criteriului de referință pentru minereu sinterizat, o uzină care produce în instalațiile de referință atât minereu sinterizat, cât și pelete.

37 Trebuie amintit, după cum s-a arătat la punctul 31 din prezenta hotărâre, că Comisia dispune de o largă putere de apreciere pentru a determina criteriile de referință pentru fiecare sector sau subsector, în aplicarea articolului 10a alineatul (2) din Directiva 2003/87. Numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în acest domeniu poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (Hotărârea din 8 septembrie 2016, Borealis și alții, C-180/15, EU:C:2016:647, punctul 45, precum și Hotărârea din 26 octombrie 2016, Yara Suomi și alții, C-506/14, EU:C:2016:799, punctul 37).

38 Articolul 10a alineatul (2) din Directiva 2003/87 prevede că, pentru definirea principiilor de stabilire a criteriilor de referință, punctul de plecare îl reprezintă performanța medie a 10 % din cele mai eficiente instalații dintr-un sector sau subsector al Uniunii Europene între 2007 și 2008. Acest principiu este reluat în considerentul (2) al Deciziei 2011/278.

39 Considerentul (4) al Deciziei 2011/278 enunță, pe de altă parte, principiul potrivit căruia, în cazul în care un produs este un substitut direct al unui alt produs, ambele produse trebuie incluse în același produs de referință și în definiția produselor aferente acestuia.

40 Din dosarul de care dispune Curtea, precum și din argumentele prezentate în ședință reiese că peletele și minereul sinterizat nu sunt, de o manieră generală, direct substituibile și nu sunt, așadar, acoperite de același produs de referință. Astfel, peletele și minereul sinterizat diferă nu doar prin caracteristicile lor de produs, ci și prin compoziția lor.

41 Reclamanta din litigiul principal susține că, luând în considerare o instalație care produce în instalațiile de referință atât minereu sinterizat, cât și pelete pentru determinarea criteriului de referință pentru minereul sinterizat, Comisia a încălcat articolul 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87 și considerentul (4) al Deciziei 2011/278. Astfel, criteriul de referință pentru minereul sinterizat ar fi fost denaturat prin utilizarea unor date privind producerea de pelete, care emite mai puține gaze cu efect de seră.

42 În ședință, Comisia a explicat totuși că instalația din Corus Ijmuiden, care este vizată de prezenta întrebare preliminară, este singura oțelărie din Uniune care produce un amestec de pelete și de minereu sinterizat care poate, prin proprietățile sale, să fie utilizat ca substituit direct al minereului sinterizat în furnale. Această oțelărie integrată ar conține deopotrivă o unitate de producție de pelete și o unitate de producție de minereu sinterizat, care sunt conectate pentru a furniza un amestec care alimentează direct furnalele. În acest context particular, peletele și minereul sinterizat au putut fi considerate de către Comisie substituibile.

43 Reclamanta din litigiul principal a răspuns însă în această privință că reiese clar din toate documentele oficiale și în special din BREF fier și oțel că instalația în cauză posedă două unități distincte care produc pelete și minereu sinterizat.

44 În acest context, trebuie subliniat, pe de o parte, că aspectul dacă trăsăturile particulare ale unei anumite instalații au incidență asupra includerii acesteia printre instalațiile de referință în vederea stabilirii criteriului de referință pentru minereul sinterizat constituie în mod clar o apreciere tehnică complexă, în cadrul căreia Comisia dispune de o largă putere discreționară. Pe de altă parte, Comisia este mult mai bine plasată decât Curtea pentru efectuarea unei astfel de aprecieri. Or, având în vedere informațiile disponibile, nu s-a demonstrat în mod clar că Comisia ar fi săvârșit o eroare vădită de apreciere prin faptul că a luat în considerare instalația în discuție. Dimpotrivă, rezultă că, în pofida caracteristicilor particulare ale acesteia, produsul obținut poate fi substituit direct minereului sinterizat, după cum a subliniat avocatul general la punctele 71 și 72 din concluzii.

45 Astfel cum a arătat Comisia în ședință, experții consultați de aceasta, în special Asociația profesională a siderurgiei, Eurofer, au confirmat că procesul de fabricație a acestui amestec putea fi considerat asemănător cu cel al minereului sinterizat. Într-o asemenea instalație, produsul final are, așadar, proprietăți asemănătoare cu cele ale minereului sinterizat și se substituie direct acestuia pentru utilizarea sa în furnale.

46 În aceste condiții, având în vedere că aceste două unități de producție permit, împreună, fabricarea unui produs unic care este substituibil minereului sinterizat, producția de pelete trebuie să fie considerată drept unul dintre „procesele legate direct sau indirect de unitățile de proces”, în sensul definiției minereului sinterizat care figurează în anexa I la Decizia 2011/278. În aceste împrejurări, în mod întemeiat produsul de referință pentru minereul sinterizat ține seama de această unitate de producție a peletelor.

47 În cazul în care Comisia ar fi omis să ia în considerare instalația care produce un substitut al minereului sinterizat, ar fi adoptat o decizie contrară finalității articolului 10a alineatul (1) din Directiva 2003/87, care este de a încuraja utilizarea tehnicilor eficiente din punctul de vedere al reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră și de a ameliora randamentul energetic, ținând seama de cele mai eficiente tehnici, de produse de substituție, de procese alternative de producție, de cogenerarea cu un randament ridicat și de recuperarea gazelor reziduale în mod eficient din punct de vedere energetic, în locurile în care există astfel de instalații și acestea nu stimulează creșterea nivelului emisiilor.

48 Prin urmare, nu reiese din ceea ce precedă că Comisia a săvârșit o eroare vădită de apreciere luând în considerare instalația integrată din Corus Ijmuiden pentru a stabili criteriul de referință pentru minereul sinterizat, întrucât produsul obținut în această instalație este direct substituibil minereului sinterizat.

49 În aceste condiții, incluzând o uzină care produce în instalațiile de referință atât minereu sinterizat, cât și pelete pentru stabilirea criteriului de referință pentru minereul sinterizat, Comisia nu a viciat legalitatea Deciziei 2011/278.

50 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că examinarea celei de a treia întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Deciziei 2011/278 în măsura în care în această decizie Comisia a luat în considerare, pentru stabilirea criteriului de referință pentru minereu sinterizat, o uzină care produce în instalațiile de referință atât minereu sinterizat, cât și pelete.

Cu privire la a patra întrebare

51 Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită în esență Curții să se pronunțe cu privire la validitatea Deciziei 2011/278 în măsura în care, prin faptul că nu a precizat în mod specific motivele alegerilor sale în cadrul stabilirii criteriului de referință pentru metalul lichid, Comisia ar fi încălcat obligația de motivare care îi este impusă în temeiul articolului 296 TFUE.

52 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul contestat, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate, iar instanței Uniunii să își exercite controlul. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse la articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în funcție de contextul său, precum și de ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia, C-88/03, EU:C:2006:511, punctul 88 și jurisprudența citată).

53 Mai mult, în cazul în care din actul contestat rezultă esența obiectivului urmărit de instituție, ar fi inutil să se ceară o motivare specifică pentru fiecare dintre alegerile tehnice pe care aceasta le-a efectuat (Hotărârea din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health și alții, C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 134).

54 În speță, motivele alegerii instalațiilor de referință sunt susținute în mod clar și suficient în Decizia 2011/278, în special în considerentele (2), (4), (6) și (8). Acestea permit să se înțeleagă motivele care au dictat adoptarea acestei decizii, precum și obiectivele ei și cuprind de asemenea un anumit număr de precizări tehnice.

55 Prin urmare, Comisia a respectat obligația de motivare care îi este impusă prin articolul 296 TFUE, din moment ce motivele alegerilor sale sunt prezentate cu suficientă claritate în Decizia 2011/278.

56 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că examinarea celei de a patra întrebări nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Deciziei 2011/278.

Cu privire la cheltuielile de judecată

57 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Examinarea întrebărilor adresate nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea Deciziei 2011/278/UE a Comisiei din 27 aprilie 2011 de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

Semnături

i — Partea introductivă a prezentului text a făcut obiectul unei modificări de ordin lingvistic ulterior primei publicări.