Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

8 septembre 2016 *

«Renvoi préjudiciel — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne — Directive 2003/87/CE — Article 10 bis — Méthode d'allocation des quotas à titre gratuit — Calcul du facteur de correction uniforme transsectoriel — Décision 2013/448/UE — Article 4 — Annexe II — Validité — Détermination du référentiel de produit pour la fonte liquide — Décision 2011/278/UE — Annexe I — Validité — Article 3, sous c) — Article 7 — Article 10, paragraphes 1 à 3 et 8 — Annexe IV — Allocation des quotas à titre gratuit pour la consommation et pour l'exportation de chaleur — Chaleur mesurable exportée vers des ménages privés — Interdiction du double comptage des émissions et de l'allocation double des quotas»

Dans l'affaire C-180/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (chambre des affaires immobilières et environnementales du tribunal de première instance de Nacka, Suède), par décision du 16 avril 2015, parvenue à la Cour le 21 avril 2015, dans la procédure

Borealis AB,

Kubikenborg Aluminum AB,

Yara AB,

SSAB EMEA AB,

Lulekraft AB,

Värmevärden i Nynäshamn AB,

Cementa AB,

Höganäs Sweden AB

contre

Naturvårdsverket,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, MM. J.-C. Bonichot (rapporteur) et E. Regan, juges,

* Langue de procédure : le suédois.

avocat général : M[me] E. Sharpston,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procedure écrite,

considérant les observations présentées :

— pour Borealis AB, Kubikenborg Aluminum AB et Yara AB, par M[e] M. Tagaeus, advokat, et M[me] J. Nilsson, jur. kand.,

— pour SSAB EMEA AB et Lulekraft AB, par M[e] R. Setterlid, advokat,

— pour Värmevärden i Nynäshamn AB, par M[e] M. Hägglöf, advokat,

— pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M[me] K. Petersen, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement néerlandais, par M[mes] M. Bulterman et C. Schillemans, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. E. White et K. Mifsud-Bonnici, en qualité d'agents, assistés de M[e] M. Johansson, advokat,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte, en premier lieu, sur la validité de l'article 15, paragraphe 3, de la décision 2011/278/UE de la Commission, du 27 avril 2011, définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2011, L 130, p. 1), en deuxième lieu, sur la validité de l'article 4 et de l'annexe II de la décision 2013/448/UE de la Commission, du 5 septembre 2013, concernant les mesures nationales d'exécution pour l'allocation transitoire à titre gratuit de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2013, L 240, p. 27), en troisième lieu, sur l'interprétation de l'article 10 bis, paragraphes 1, 2, 4 et 5, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO 2003, L 275, p. 32), telle que modifiée par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (ci-après la « directive 2003/87 »), et, en dernier lieu, sur l'interprétation de l'article 3, sous c), et de l'article 10, paragraphes 3 et 8, ainsi que de l'annexe IV de la décision 2011/278.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant plusieurs exploitants d'installations productrices de gaz à effet de serre, à savoir, Borealis AB, Kubikenborg Aluminium AB, Yara AB, SSAB EMEA AB, Lulekraft AB, Värmevärden i Nynäshamn AB, Cementa AB et Höganäs Sweden AB, au Naturvårdsverket (Agence de protection de la nature, Suède) au sujet de la légalité de la décision adoptée par cette agence le 21 novembre 2013 (ci-après la « décision du 21 novembre 2013 ») relative à l'allocation définitive des quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après les « quotas ») pour la période allant de l'année 2013 à l'année 2020, après l'application du facteur de correction uniforme transsectoriel prévu à l'article 10 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87 (ci-après le « facteur de correction »).

Le cadre juridique

La directive 2003/87

3 L'article 1er de la directive 2003/87 prévoit :

« La présente directive établit un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté (ci-après dénommé "système communautaire") afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes.

La présente directive prévoit également des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux.

[...] »

4 L'article 3 de ladite directive est ainsi libellé :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "quota", le quota autorisant à émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone au cours d'une période spécifiée, valable uniquement pour respecter les exigences de la présente directive, et transférable conformément aux dispositions de la présente directive ;

b) "émissions", le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées dans une installation, ou le rejet, à partir d'un aéronef effectuant une activité aérienne visée à l'annexe I, de gaz spécifiés en rapport avec cette activité ;

[...]

e) "installation", une unité technique fixe où se déroulent une ou plusieurs des activités indiquées à l'annexe I ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution ;

[...]

f) "exploitant", toute personne qui exploite ou contrôle une installation ou, lorsque la législation nationale le prévoit, toute personne à qui un pouvoir économique déterminant sur le fonctionnement technique de l'installation a été délégué ;

[...]

t) "combustion", toute oxydation de combustibles quelle que soit l'utilisation faite de la chaleur, de l'énergie électrique ou mécanique produites par ce processus et toutes autres activités s'y rapportant, y compris la destruction des effluents gazeux ;

u) "producteur d'électricité", une installation qui, à la date du 1er janvier 2005 ou ultérieurement, a produit de l'électricité destinée à la vente à des tiers et dans laquelle n'a lieu aucune activité énumérée dans l'annexe I, autre que la "combustion de combustibles". »

5 L'article 10 bis de la directive 2003/87, intitulé « Règles communautaires transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit », dispose :

« 1. Le 31 décembre 2010 au plus tard, la Commission arrête des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle communautaire relatives à l'allocation harmonisée des quotas visés aux paragraphes 4, 5, 7 et 12, y compris toute disposition nécessaire pour l'application harmonisée du paragraphe 19.

[...]

Les mesures visées au premier alinéa déterminent, dans la mesure du possible, des référentiels ex-ante pour la Communauté, de façon à garantir que les modalités d'allocation des quotas encouragent l'utilisation de techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer le rendement énergétique, en recourant aux techniques les plus efficaces, aux solutions et aux procédés de production de remplacement, à la cogénération à haut rendement, à la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires, à l'utilisation de la biomasse, ainsi qu'au captage et au stockage du CO_2, lorsque ces moyens sont disponibles, et n'encouragent pas l'accroissement des émissions. Aucun quota n'est délivré à titre gratuit pour la production d'électricité, à l'exception des cas relevant de l'article 10 *quater* et de l'électricité produite à partir de gaz résiduaires.

Pour chaque secteur et sous-secteur, en principe, le référentiel est calculé pour les produits et non pour les intrants, de manière à maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les gains d'efficacité énergétique tout au long du processus de production du secteur ou du sous-secteur concerné.

Pour la définition des principes à appliquer afin de déterminer les référentiels ex-ante à utiliser dans les différents secteurs et sous-secteurs, la Commission consulte les parties intéressées, y compris les secteurs et sous-secteurs concernés.

[...]

2. Pour définir les principes d'établissement des référentiels ex-ante par secteur ou sous-secteur, le point de départ est la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou sous-secteur de la Communauté pendant les années 2007-2008. La Commission consulte les parties intéressées, y compris les secteurs et sous-secteurs concernés.

Les règlements adoptés au titre des articles 14 et 15 prévoient des règles harmonisées relatives à la surveillance, à la déclaration et à la vérification des émissions de gaz à effet de serre issus de la production en vue d'établir les référentiels ex-ante.

3. Sous réserve des paragraphes 4 et 8, et sans préjudice de l'article 10 *quater,* aucun quota n'est alloué à titre gratuit aux producteurs d'électricité, aux installations de captage de CO_2, aux pipelines destinés au transport de CO_2 ou aux sites de stockage de CO_2.

4. Des quotas gratuits sont alloués au chauffage urbain ainsi qu'à la cogénération à haut rendement telle que définie par la directive 2004/8/CE en vue de répondre à une demande économiquement justifiable par rapport à la production de chaleur ou de froid. Chaque année postérieure à 2013, le total des quotas délivrés à ces installations pour la production de ce type de chaleur est adapté en utilisant le facteur linéaire visé à l'article 9.

5. La quantité annuelle maximale de quotas servant de base au calcul des quotas pour les installations qui ne sont pas couvertes par le paragraphe 3 et qui ne sont pas de nouveaux entrants n'est pas supérieure à la somme :

a) de la quantité annuelle totale pour l'ensemble de la Communauté, telle que déterminée en vertu de l'article 9, multipliée par la part des émissions des installations qui ne sont pas couvertes par le paragraphe 3 dans les émissions totales moyennes vérifiées au cours de la période 2005-2007 en provenance d'installations incluses dans le système communautaire au cours de la période 2008-2012 ; et

b) des émissions annuelles totales moyennes vérifiées au cours de la période 2005-2007 qui ne sont incluses dans le système communautaire qu'à partir de 2013 et qui ne sont pas couvertes par le paragraphe 3, adaptées à l'aide du facteur linéaire visé à l'article 9.

Un facteur de correction uniforme transsectoriel est appliqué, le cas échéant.

[...]

11. Sous réserve des dispositions de l'article 10 *ter*, la quantité de quotas allouée gratuitement conformément aux paragraphes 4 à 7 du présent article en 2013 correspond à 80 % de la quantité fixée conformément aux mesures visées au paragraphe 1. L'allocation de quotas à titre gratuit diminue ensuite chaque année en quantités égales, pour atteindre 30 % à compter de 2020, en vue de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027.

[...] »

La décision 2011/278

6 Le considérant 8 de la décision 2011/278 est rédigé en ces termes :

« Pour l'établissement des valeurs des référentiels, la Commission a utilisé comme point de départ la moyenne arithmétique des performances, sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, des 10 % d'installations les plus efficaces à cet égard en 2007 et en 2008 pour lesquelles des données ont été collectées. En outre, la Commission, conformément à l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive [2003/87], a examiné, pour tous les secteurs pour lesquels un référentiel de produit est prévu à l'annexe I, sur la base des informations complémentaires obtenues auprès de plusieurs sources et sur la base d'une étude spécifique analysant les techniques les plus efficaces et les potentiels de réduction aux niveaux européen et international, si ces points de départ reflétaient suffisamment les techniques les plus efficaces, les solutions et procédés de production de remplacement, la cogénération à haut rendement, la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires, l'utilisation de la biomasse, ainsi que le captage et le stockage du dioxyde de carbone, lorsque ces moyens sont disponibles. Les données utilisées pour établir les valeurs des référentiels ont été recueillies auprès d'un large éventail de sources afin de couvrir un maximum d'installations qui fabriquaient, pendant les années 2007 et 2008, un produit faisant l'objet d'un référentiel. Premièrement, les données relatives à la performance sur le plan des émissions de gaz à effet de serre des installations couvertes par le système commun d'échange de quotas d'émission [...] fabriquant des produits faisant l'objet d'un référentiel ont été recueillies par les différentes associations sectorielles européennes ou en leur nom, sur la base de règles définies contenues dans des manuels sectoriels. À titre de référence pour ces manuels sectoriels, la Commission a fourni des orientations sur les critères de qualité et de vérification concernant les données servant de base à l'établissement des référentiels dans le cadre du [système commun d'échange de quotas d'émission]. Deuxièmement, afin de compléter les données recueillies par les différentes associations sectorielles européennes, des consultants ont collecté, pour

le compte de la Commission européenne, des données auprès des installations non couvertes par les données de l'industrie, et les autorités compétentes des États membres ont également fourni des données et des analyses. »

7 Le considérant 11 de ladite décision énonce :

« Lorsque aucune donnée n'était disponible ou que les données recueillies n'étaient pas conformes à la méthode de détermination des référentiels, les valeurs des référentiels ont été déterminées à l'aide des informations sur les niveaux actuels d'émission et de consommation et sur les techniques les plus efficaces, provenant essentiellement des documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF) établis conformément à la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution [(JO 2008, L 24, p. 8)]. En particulier, en raison de l'absence de données relatives au traitement des gaz résiduaires, aux exportations de chaleur et à la production d'électricité, les valeurs des référentiels de produits relatifs au coke et à la fonte liquide ont été établies au moyen de calculs des émissions directes et indirectes effectués sur la base des informations concernant les flux énergétiques pertinents fournies par les BREF correspondants et des facteurs d'émission par défaut indiqués dans la décision 2007/589/CE de la Commission du 18 juillet 2007 définissant des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, conformément à la directive [2003/87 (JO 2007, L 229, p. 1)]. [...] »

8 Le considérant 12 de la même décision est libellé ainsi :

« Dans les cas où il n'a pas été possible de calculer un référentiel de produit mais où des émissions de gaz à effet de serre pouvant donner lieu à l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit sont générées, il convient que ces quotas soient alloués sur la base d'options de repli génériques. Une hiérarchie de trois options de repli a été établie afin d'optimiser les réductions des émissions de gaz à effet de serre et les économies d'énergie pour certaines parties au moins des procédés de production concernés. Le référentiel de chaleur est utilisé pour les procédés consommant de la chaleur dans lesquels la chaleur mesurable est transportée au moyen d'un vecteur thermique. Le référentiel de combustibles est utilisé en cas de consommation de chaleur non mesurable. [...] »

9 Aux termes du considérant 18 de la décision 2011/278 :

« Afin d'éviter toute distorsion de concurrence et de garantir le bon fonctionnement du marché du carbone, il convient que les États membres veillent, lorsqu'ils déterminent l'allocation de chaque installation, à l'absence de double comptage et de double allocation. [...] »

10 Le considérant 32 de ladite décision est libellé comme suit :

« Il est également approprié que les référentiels de produits tiennent compte de la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires et des émissions liées à l'utilisation de ces gaz. À cet effet, la teneur en carbone de ces gaz résiduaires a été prise en compte dans une large mesure aux fins de la détermination des valeurs des référentiels relatifs aux produits dont la fabrication génère des gaz résiduaires. Lorsque des gaz résiduaires sont exportés du procédé de production en dehors des limites du système du référentiel de produit pertinent et sont brûlés pour la production de chaleur en dehors des limites du système d'un procédé faisant l'objet d'un référentiel, telles que définies à l'annexe I, il y a lieu de prendre en compte les émissions connexes en allouant des quotas d'émission supplémentaires sur la base du référentiel de chaleur ou de combustibles. À la lumière du principe général selon lequel aucun quota d'émission ne doit être alloué à titre gratuit pour la production d'électricité, afin d'éviter des distorsions de concurrence indues sur les marchés de l'électricité destinée aux installations industrielles et compte tenu du coût du carbone compris dans le prix de l'électricité, il convient que, lorsque des gaz résiduaires sont exportés du procédé de production hors des limites du système du

référentiel de produit pertinent et sont brûlés à des fins de production d'électricité, aucun quota supplémentaire ne soit alloué en plus de la part allouée des quotas correspondant à la teneur en carbone du gaz résiduaire qui est prise en compte dans le référentiel de produit applicable. »

11 L'article 3 de la décision 2011/278 prévoit :

« Aux fins de la présente décision, on entend par :

[...]

b) "sous-installation avec référentiel de produit" : les intrants, les extrants et les émissions correspondantes liés à la fabrication d'un produit pour lequel un référentiel a été défini à l'annexe I ;

c) "sous-installation avec référentiel de chaleur" : les intrants, les extrants et les émissions correspondantes qui ne sont pas couverts par une sous-installation avec référentiel de produit et qui sont liés à la production de chaleur mesurable ou à l'importation de chaleur mesurable en provenance d'une installation ou d'une autre entité couverte par le système de l'Union, ou aux deux à la fois, cette chaleur étant :

— consommée dans les limites de l'installation pour la fabrication de produits, pour la production d'énergie mécanique autre que celle utilisée aux fins de la production d'électricité, pour le chauffage ou le refroidissement, à l'exclusion de la consommation aux fins de la production d'électricité, ou

— exportée vers une installation ou une autre entité non couverte par le système de l'Union, à l'exclusion de l'exportation aux fins de la production d'électricité ;

d) "sous-installation avec référentiel de combustibles" : les intrants, les extrants et les émissions correspondantes qui ne relèvent pas d'une sous-installation avec référentiel de produit et qui sont liés à la production, par la combustion de combustibles, de chaleur non mesurable consommée pour la fabrication de produits, pour la production d'énergie mécanique autre que celle utilisée aux fins de la production d'électricité, ou pour le chauffage ou le refroidissement, à l'exclusion de la consommation aux fins de la production d'électricité, y compris la mise en torchère pour des raisons de sécurité ;

e) "chaleur mesurable" : un flux thermique net transporté dans des canalisations ou des conduits identifiables au moyen d'un milieu caloporteur tel que, notamment, la vapeur, l'air chaud, l'eau, l'huile, les métaux et les sels liquides, pour lequel un compteur d'énergie thermique est installé ou pourrait l'être ;

[...]

g) "chaleur non mesurable" : toute chaleur autre que la chaleur mesurable ;

h) "sous-installation avec émissions de procédé" : les émissions des gaz à effet de serre énumérés à l'annexe I de la directive [2003/87], autres que le dioxyde de carbone, qui sont produites hors des limites du système d'un référentiel de produit figurant à l'annexe I, ou les émissions de dioxyde de carbone qui sont produites hors des limites du système d'un référentiel de produit figurant à l'annexe I, du fait de l'une quelconque des activités suivantes, et les émissions liées à la combustion de carbone incomplètement oxydé résultant des activités suivantes aux fins de la production de chaleur mesurable, de chaleur non mesurable ou d'électricité, pour autant que

soient déduites les émissions qu'aurait dégagées la combustion d'une quantité de gaz naturel équivalente au contenu énergétique techniquement utilisable du carbone incomplètement oxydé qui fait l'objet d'une combustion :

[...]

q) "ménage privé" : une unité résidentielle au sein de laquelle les personnes prennent, individuellement ou en groupe, des dispositions pour s'approvisionner en chaleur mesurable ;

[...] »

12 L'article 6 de la décision 2011/278 dispose :

« 1. Aux fins de la présente décision, les États membres divisent chaque installation remplissant les conditions d'allocation de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 *bis* de la directive 2003/87/CE en une ou plusieurs des sous-installations suivantes, en fonction des besoins :

a) une sous-installation avec référentiel de produit ;

b) une sous-installation avec référentiel de chaleur ;

c) une sous-installation avec référentiel de combustibles ;

d) une sous-installation avec émissions de procédé.

Les sous-installations correspondent, dans la mesure du possible, aux parties physiques de l'installation.

[...]

2. La somme des intrants, des extrants et des émissions de chaque sous-installation ne dépasse pas les intrants, les extrants et les émissions totales de l'installation. »

13 L'article 7 de ladite décision prévoit :

« 1. Pour chaque installation en place remplissant les conditions d'allocation de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 *bis* de la [directive 2003/87], y compris les installations qui ne sont en activité qu'occasionnellement, et notamment les installations de réserve ou de secours et les installations fonctionnant de façon saisonnière, les États membres collectent auprès de l'exploitant, pour toutes les années de la période du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2008 ou, le cas échéant, du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2010, durant lesquelles l'installation a été en activité, l'ensemble des informations et des données utiles concernant chacun des paramètres énumérés à l'annexe IV.

2. Les États membres collectent séparément les données concernant chaque sous-installation. En cas de nécessité, les États membres peuvent demander à l'exploitant de leur communiquer des données complémentaires.

[...]

7. Les États membres exigent des exploitants qu'ils communiquent des données exhaustives et cohérentes et qu'ils veillent à l'absence de double comptage et de chevauchement entre les sous-installations. Ils veillent, en particulier, à ce que les exploitants fassent preuve de la diligence requise et à ce que les données qu'ils communiquent présentent le niveau d'exactitude le plus élevé possible, afin de disposer d'assurances raisonnables quant à l'intégrité des données.

[...] »

14 L'article 10 de la décision 2011/278, intitulé « Allocation au niveau des installations », dispose :

« 1. Sur la base des données recueillies conformément à l'article 7, les États membres calculent pour chaque année, conformément aux paragraphes 2 à 8, le nombre de quotas d'émission alloués à titre gratuit à partir de 2013 à chacune des installations en place situées sur leur territoire.

2. Pour calculer ce nombre, les États membres commencent par déterminer, séparément pour chaque sous-installation, le nombre annuel provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit, de la manière suivante :

a) pour chaque sous-installation avec référentiel de produit, le nombre annuel provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit pour une année donnée correspond à la valeur de ce référentiel de produit figurant à l'annexe I, multipliée par le niveau d'activité historique relatif au produit correspondant ;

b) pour :
   i) la sous-installation avec référentiel de chaleur, le nombre annuel provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit pour une année donnée correspond à la valeur du référentiel de chaleur applicable à la chaleur mesurable figurant à l'annexe I, multipliée par le niveau d'activité historique relatif à la chaleur pour la consommation de chaleur mesurable ;
   ii) la sous-installation avec référentiel de combustibles, le nombre annuel provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit pour une année donnée correspond à la valeur du référentiel de combustibles figurant à l'annexe I, multipliée par le niveau d'activité historique relatif aux combustibles pour les combustibles consommés ;
   iii) la sous-installation avec émissions de procédé, le nombre annuel provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit pour une année donnée correspond au niveau d'activité historique relatif au procédé, multiplié par 0,9700.

3. Lorsque la chaleur mesurable est exportée vers des ménages privés et que le nombre annuel provisoire de quotas d'émission pour 2013, déterminé conformément au paragraphe 2, point b) i), est inférieur à la valeur médiane des émissions historiques annuelles liées à la production de chaleur mesurable exportée par la sous-installation vers des ménages privés durant la période du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2008, le nombre annuel provisoire de quotas d'émission pour 2013 est ajusté à raison de la différence entre ces deux nombres. Pour chacune des années 2014 à 2020, le nombre annuel provisoire de quotas d'émission déterminé conformément au paragraphe 2, point b) i), est ajusté lorsque le nombre annuel provisoire de quotas d'émission est inférieur à un pourcentage donné de la valeur médiane des émissions annuelles historiques. Ce pourcentage est de 90 % en 2014 et baisse de 10 points de pourcentage chaque année consécutive.

[...]

7. La quantité annuelle totale provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit à chaque installation correspond à la somme des nombres annuels provisoires de quotas d'émission alloués à titre gratuit à toutes les sous-installations, calculés conformément aux paragraphes 2, 3, 4, 5 et 6.

[...]

8. Lorsqu'ils déterminent la quantité annuelle totale provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit à chaque installation, les États membres veillent à ce que les émissions ne fassent pas l'objet d'un double comptage et à ce que l'allocation ne soit pas négative. En particulier, en cas d'importation, par une installation, d'un produit intermédiaire visé par un référentiel de produit

conformément à la définition des limites respectives du système figurant à l'annexe I, les émissions ne font pas l'objet d'un double comptage lors de la détermination de la quantité annuelle totale provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit aux deux installations concernées.

9. La quantité annuelle totale finale de quotas d'émission alloués à titre gratuit à chaque installation en place, à l'exception des installations relevant de l'article 10 *bis,* paragraphe 3, de la directive [2003/87], correspond à la quantité annuelle totale provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit à chaque installation, déterminée conformément au paragraphe 7, multipliée par le facteur de correction transsectoriel défini conformément à l'article 15, paragraphe 3.

Pour les installations relevant de l'article 10 *bis*, paragraphe 3, de la directive [2003/87] qui remplissent les conditions d'allocation de quotas d'émission à titre gratuit, la quantité annuelle totale finale de quotas d'émission alloués à titre gratuit correspond à la quantité annuelle totale provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit à chaque installation déterminée conformément au paragraphe 7, ajustée chaque année au moyen du facteur linéaire défini à l'article 10 *bis,* paragraphe 4, de la directive [2003/87], en utilisant comme référence la quantité annuelle totale provisoire de quotas d'émission alloués à titre gratuit à l'installation concernée pour l'année 2013. »

15 L'article 15 de la décision 2011/278 prévoit :

« 1. En vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive [2003/87], les États membres sont tenus de présenter à la Commission, pour le 30 septembre 2011 au plus tard, au moyen d'un modèle électronique fourni par celle-ci, la liste des installations couvertes par la directive [2003/87] qui sont situées sur leur territoire, y compris les installations identifiées conformément à l'article 5.

[...]

3. Dès réception de la liste visée au paragraphe 1 du présent article, la Commission examine l'inclusion de chaque installation sur la liste, ainsi que les quantités annuelles totales provisoires correspondantes de quotas d'émission alloués à titre gratuit.

Après la notification, par tous les États membres, des quantités annuelles totales provisoires de quotas d'émission alloués à titre gratuit durant la période 2013-2020, la Commission détermine le [facteur de correction]. Ce facteur est déterminé en comparant la somme des quantités annuelles totales provisoires de quotas d'émission alloués à titre gratuit aux installations non productrices d'électricité chaque année durant la période 2013-2020 sans application des facteurs indiqués à l'annexe VI à la quantité annuelle de quotas calculée conformément à l'article 10 *bis,* paragraphe 5, de la directive [2003/87] pour les installations qui ne sont ni des producteurs d'électricité ni de nouveaux entrants, en tenant compte de la part correspondante de la quantité annuelle totale pour l'ensemble de l'Union, déterminée conformément à l'article 9 de ladite directive, et de la quantité correspondante d'émissions qui ne sont intégrées dans le système d'échange de l'Union qu'à partir de 2013.

4. Si la Commission ne rejette pas l'inscription d'une installation sur cette liste, y compris les quantités annuelles totales provisoires correspondantes de quotas d'émission alloués à titre gratuit à cette installation, l'État membre concerné procède à la détermination de la quantité annuelle finale de quotas d'émission alloués à titre gratuit pour chaque année durant la période 2013-2020, conformément à l'article 10, paragraphe 9, de la présente décision.

[...] »

16 Sous l'intitulé « Référentiels de produits », l'annexe I de la décision 2011/278 prévoit, à son point 1, lui-même intitulé « Définition des référentiels de produits et des limites du système sans prise en compte de l'interchangeabilité combustibles/électricité » :

« Référentiel de produit	Définition des produits inclus	Définition des procédés et émissions inclus (limites du système)	[...]	Valeur du référentiel (quotas/tonne)
Coke	[...]	[...]	[...]	0,286
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fonte liquide	[...]	[...]	[...]	1,328
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

[...] »

17 L'annexe IV de ladite décision, intitulée « Paramètres définis pour la collecte des données de référence concernant les installations en place », dispose :

« Aux fins de la collecte des données de référence prévue à l'article 7, paragraphe 1, les États membres exigent de l'exploitant qu'il soumette au moins les données ci-après, pour chaque installation et sous-installation, pour toutes les années civiles de la période de référence choisie conformément à l'article 9, paragraphe 1 (2005 – 2008 ou 2009 – 2010). Conformément à l'article 7, paragraphe 2, les États membres peuvent, si nécessaire, demander des informations supplémentaires :

Paramètre	[...]
[...]	[...]
Total des émissions de gaz à effet de serre	[...]
[...]	[...]
Chaleur mesurable exportée	[...]
[...]	[...] »

Le règlement (UE) nº 601/2012

18 Le règlement (UE) nº 601/2012 de la Commission, du 21 juin 2012, relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre au titre de la directive 2003/87 (JO 2012, L 181, p. 30), prévoit, à son annexe IV, point 1, A) :

« [...]

Les émissions provenant des moteurs à combustion interne utilisés à des fins de transport ne sont ni surveillées ni déclarées par l'exploitant. [...] L'exploitant n'attribue pas à l'installation importatrice les émissions qui sont associées à la production de chaleur ou d'électricité importée d'autres installations.

[...] »

La décision 2013/448

19 L'article 4 de la décision 2013/448 prévoit :

« Le [facteur de correction] visé à l'article 10 *bis*, paragraphe 5, de la directive [2003/87] et déterminé conformément à l'article 15, paragraphe 3, de la décision [2011/278] figure à l'annexe II de la présente décision. »

20 L'annexe II de la décision 2013/448 prévoit :

« Année	Facteur de correction transsectoriel
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 % »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

21 Par sa décision du 21 novembre 2013, l'Agence de protection de la nature a déterminé la quantité définitive des quotas à allouer à titre gratuit pour la période d'échanges allant de l'année 2013 à l'année 2020. Huit exploitants d'installations émettant des gaz à effet de serre, à savoir Borealis, Kubikenborg Aluminium, Yara, SSAB EMEA, Lulekraft, Värmevärden i Nynäshamn, Cementa et Höganäs Sweden, ont formé des recours en annulation contre cette décision.

22 À l'appui de leurs recours, ces exploitants ont soulevé, d'une part, plusieurs moyens tirés d'erreurs de droit entachant les décisions 2011/278 et 2013/448.

23 Ils considèrent, notamment, que le facteur de correction, déterminé sur la base de l'article 15, paragraphe 3, de la décision 2011/278 et fixé à l'article 4 et à l'annexe II de la décision 2013/448, serait contraire aux exigences qui découlent de l'article 10 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87. Dans la mesure où la décision du 21 novembre 2013 a été adoptée en application du facteur de correction, celle-ci serait également invalide.

24 En outre, à l'annexe I de la décision 2011/278, la Commission aurait fixé la valeur du référentiel de produit pour la fonte liquide en méconnaissance des limites prévues à l'article 10 bis, paragraphe 2, de la directive 2003/87. Selon cette dernière disposition, le point de départ pour déterminer les référentiels devrait être la performance moyenne des 10 % des installations les plus efficaces d'un secteur. Lors de la mise en œuvre de cette règle, la Commission aurait surestimé la performance des installations produisant de la fonte liquide. De même, alors que la Commission a bien tenu compte du fait que les gaz résiduaires émis lors de la production de fonte liquide sont susceptibles d'être utilisés en tant que substitut de combustible, l'ajustement permettant de tenir compte de la différence de contenu énergétique entre ces gaz et le gaz naturel serait trop élevé. Puisque les référentiels seraient déterminants pour l'allocation de quotas à titre gratuit, ces erreurs affecteraient la validité de la décision du 21 novembre 2013.

25 D'autre part, les requérants au principal considèrent que cette dernière décision serait, elle-même, contraire à plusieurs dispositions de la directive 2003/87 ainsi que de la décision 2011/278.

26 Ainsi, faute pour l'Agence de protection de la nature d'avoir tenu compte, lors de l'allocation des quotas pour les émissions résultant de la production de chaleur fournie aux ménages privés dans le cadre du chauffage urbain, des émissions réelles résultant de la combustion des gaz résiduaires dans la mesure où celles-ci dépassent le référentiel de chaleur, la décision du 21 novembre 2013 violerait l'article 10, paragraphe 2, sous b), et l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278. L'Agence de protection de la nature estime, au contraire, qu'elle ne pouvait pas allouer plus de quotas que prévus par ce référentiel. De surcroît, selon cette agence, les émissions résultant de la combustion des gaz résiduaires auraient été prises en compte lors de la détermination des valeurs des référentiels pour la fonte liquide et le coke dans la mesure où ces valeurs sont supérieures à celles du référentiel de combustibles.

27 En outre, les requérants au principal soutiennent que la décision du 21 novembre 2013 est invalide dans la mesure où elle n'est pas conforme aux règles d'allocation des quotas à titre gratuit pour la production et la consommation de chaleur.

28 D'une part, le refus de l'Agence de protection de la nature d'allouer des quotas gratuits lorsqu'une sous-installation consomme de la chaleur produite dans une autre sous-installation à laquelle un référentiel de combustibles s'applique serait contraire à l'un des objectifs de l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87. Cette disposition viserait, notamment, à encourager le recours aux techniques efficaces et à améliorer le rendement énergétique en recourant à la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires. L'Agence de protection de la nature estime que son refus est justifié par l'obligation d'éviter des doubles allocations. En effet, les émissions provenant d'une sous-installation qui brûle des combustibles ne pourraient pas être comptées une deuxième fois lors de la récupération de la chaleur par une autre sous-installation avec référentiel de chaleur.

29 D'autre part, les requérants au principal considèrent que la décision du 21 novembre 2013 est également invalide dans la mesure où elle méconnaît la règle selon laquelle, lors de l'exportation de chaleur vers un distributeur de chaleur qui fournit celle-ci, par son réseau, à plusieurs entreprises, les quotas gratuits doivent être alloués au producteur de chaleur et non pas au consommateur. L'Agence de protection de la nature ne conteste pas ce principe, mais considère que, dans le cas spécifique en cause au principal, l'exploitant du réseau ne constitue pas un distributeur de chaleur puisqu'il utiliserait lui-même la plupart de la chaleur dans l'une de ses installations et ne saurait donc être qualifié de simple intermédiaire.

30 Dans ces conditions, le Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (chambre des affaires immobilières et environnementales du tribunal de première instance de Nacka, Suède) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions suivantes :

« 1) Est-il, lors du calcul du facteur de correction pour l'industrie, compatible avec l'article 10 bis, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/87 de faire relever toutes les émissions provenant de la combustion de gaz résiduaires destinée à produire de l'électricité du régime de la mise aux enchères plutôt que du plafond applicable à l'industrie, et ce bien que les émissions dégagées par les gaz résiduaires donnent droit à l'allocation gratuite de quotas en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 1, de cette directive ?

2) Est-il, lors du calcul du facteur de correction pour l'industrie, compatible avec l'article 10 bis, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/87 de faire relever, dans le cas de la production par des installations de cogénération de chaleur destinée à être ensuite fournie à des installations [du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union], toutes les émissions

du régime de la mise aux enchères plutôt que du plafond applicable à l'industrie, et ce bien que les émissions provenant de la production de chaleur donnent droit à l'allocation gratuite de quotas en vertu de l'article 10 bis, paragraphe 4, de cette directive ?

3) Si la première ou deuxième question appelle une réponse négative, le calcul de la part de l'industrie (établie à 34,78 %) dans les émissions totales pendant la période de référence est-il correct ?

4) La décision 2013/448 est-elle illégale et contraire à l'article 10 bis, paragraphe 5, [second] alinéa, de la directive 2003/87 dans la mesure où le calcul par la Commission du plafond applicable à l'industrie implique qu'un facteur de correction doit être appliqué dans tous les cas et non simplement "le cas échéant" ?

5) Le référentiel de produit pour la fonte liquide a-t-il été établi en conformité avec l'article 10 bis, paragraphe 2, de la directive 2003/87 sachant que le point de départ pour définir les principes d'établissement des référentiels ex ante doit être la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces du secteur concerné ?

6) Est-il, lors de l'allocation gratuite de quotas d'émission pour la livraison de chaleur à des ménages privés, compatible avec l'article 10 bis, paragraphe 4, de la directive 2003/87 de ne pas allouer de quotas gratuits pour la chaleur exportée vers des ménages privés ?

7) Est-il, lors de la demande d'allocation gratuite de quotas d'émission, compatible avec l'annexe IV de la décision 2011/278 de ne pas communiquer, à l'instar de l'Agence de protection de la nature, les données relatives à l'intégralité des émissions de gaz à effet de serre liées à la production de la chaleur exportée vers des ménages privés ?

8) Est-il, lors de l'allocation gratuite de quotas d'émission pour la livraison de chaleur à des ménages privés, compatible avec l'article 10 bis, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/87, ainsi qu'avec l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278, de ne pas allouer de quotas gratuits supplémentaires pour les émissions provenant de combustibles fossiles qui dépassent l'allocation de quotas pour la chaleur livrée aux ménages privés ?

9) Est-il, lors de la demande d'allocation gratuite de quotas d'émission, compatible avec l'annexe IV de la décision 2011/278 d'ajuster, à l'instar de l'Agence de protection de la nature, les chiffres dans la demande de telle manière que les émissions de gaz à effet de serre provenant de la combustion de gaz résiduaires soient équivalentes à la combustion de gaz naturel ?

10) L'article 10, paragraphe 8, de la décision 2011/278 implique-t-il qu'un opérateur ne peut pas se voir allouer de quotas gratuits pour la consommation, dans une sous-installation avec référentiel de chaleur, de chaleur produite dans une sous-installation avec référentiel de combustibles ?

11) Si la dixième question appelle une réponse affirmative, l'article 10, paragraphe 8, de la décision 2011/278 enfreint-il l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87 ?

12) Est-il, lors de l'allocation de quotas à titre gratuit pour la consommation de chaleur, compatible avec la directive 2003/87 et les documents d'orientation n° 2 et n° 6 de tenir compte, dans l'appréciation, de la source dont provient la chaleur consommée ?

13) La décision 2013/448 est-elle illégale et contraire à l'article 290 TFUE, ainsi qu'à l'article 10 bis, paragraphes 1 et 5, de la directive 2003/87, sachant qu'elle modifie la méthode de calcul prévue à l'article 10 bis, paragraphe 5, [premier] alinéa, [initio et] sous a) et b), de cette directive en

excluant de la base de calcul les émissions provenant de la combustion de gaz résiduaires et de la cogénération, et ce bien que ces activités donnent lieu à une allocation gratuite en vertu de l'article 10 bis, paragraphes 1 et 4, de ladite directive et en vertu de la décision 2011/278 ?

14) Faut-il considérer la chaleur mesurable prenant la forme de vapeur provenant d'une installation [du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union] et fournie à un réseau de vapeur auquel se trouvent raccordés plusieurs consommateurs de vapeur, dont l'un au moins est une installation hors [système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union], comme constituant une sous-installation avec référentiel de chaleur au sens de l'article 3, sous c), de la décision 2011/278 ?

15) Afin de répondre à la quatorzième question, les points de savoir
   a) si le réseau de vapeur est la propriété du consommateur de vapeur le plus grand du réseau et si ce consommateur est une installation [du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union],
   b) quelle part des fournitures totales de chaleur au réseau de vapeur est consommée par le plus grand consommateur,
   c) combien de fournisseurs et de consommateurs de vapeur, respectivement, le réseau de vapeur comprend,
   d) s'il existe une incertitude quant à savoir qui a produit la chaleur mesurable dont l'un ou l'autre consommateur de vapeur bénéficie, et
   e) si la répartition de la consommation de vapeur au sein du réseau est susceptible de se modifier en ceci que plusieurs consommateurs de vapeur constituant des installations hors [système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union] viendraient s'ajouter ou que la consommation des installations hors [système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union] existantes augmenterait,

sont-ils pertinents ?

16) Si la réponse à la quatorzième question dépend des circonstances du cas d'espèce, quelles sont les circonstances qui doivent entrer en ligne de compte ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la validité de l'article 15, paragraphe 3, de la décision 2011/278

Sur les première, deuxième et treizième questions

31 Par ses première, deuxième et treizième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de se prononcer sur la validité de la décision 2013/448 en ce que, lors de la détermination du facteur de correction, les émissions de gaz résiduaires qui sont utilisées pour produire de l'électricité et les émissions dues à la production de chaleur par la cogénération n'ont pas été incluses dans la quantité annuelle maximale de quotas au sens de l'article 10 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87 (ci-après la « quantité annuelle maximale de quotas »).

32 À titre liminaire, il convient de rappeler que dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En outre, la Cour peut être amenée à prendre en considération des normes du droit de l'Union auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question (arrêt du 11 février 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e.a., C-531/13, EU:C:2015:79, point 37).

33 À cet égard, il y a lieu de relever qu'il ressort de l'article 3, sous u), de la directive 2003/87 qu'une installation qui produit de l'électricité destinée à la vente à des tiers et dans laquelle n'a lieu aucune des activités énumérées dans l'annexe I de cette directive, autre que la combustion de combustibles, doit être qualifiée de producteur d'électricité.

34 Dans la mesure où les gaz résiduaires ont été brûlés par des producteurs d'électricité, les émissions correspondantes n'ont pas été prises en compte pour déterminer la quantité annuelle maximale de quotas (voir, à cet égard, arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 74).

35 De même, il résulte de l'article 10 bis, paragraphes 3 et 5, de la directive 2003/87 que les émissions générées par la production de chaleur par cogénération n'ont pas été prises en compte pour la détermination de la quantité annuelle maximale de quotas dans la mesure où elles proviennent des producteurs d'électricité (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 75).

36 L'article 15, paragraphe 3, de la décision 2011/278 adoptée afin de mettre en œuvre l'article 10 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87 ne permet pas de tenir compte des émissions des producteurs d'électricité lors de la détermination de la quantité annuelle maximale de quotas (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 68).

37 Il s'ensuit que, par ses première, deuxième et treizième questions, la juridiction de renvoi interroge la Cour, en substance, sur la validité de l'article 15, paragraphe 3, de ladite décision en ce que cette disposition exclut la prise en compte des émissions des producteurs d'électricité pour la détermination de la quantité annuelle maximale de quotas.

38 Or, dans son arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311), la Cour a été amenée à statuer sur une question, en substance identique et la réponse apportée par cet arrêt est pleinement transposable à la présente affaire.

39 La Cour a jugé dans cet arrêt que, en ce qu'il ne permet pas de tenir compte des émissions des producteurs d'électricité lors de la détermination de la quantité annuelle maximale de quotas, l'article 15, paragraphe 3, de la décision 2011/278 est conforme au libellé de l'article 10 bis, paragraphe 5, de la directive 2003/87, lu en combinaison avec le paragraphe 3 de ce même article (voir arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 68).

40 Cette interprétation est également conforme à l'économie de la directive 2003/87 ainsi qu'aux objectifs qu'elle poursuit (arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 69).

41 Dans ces conditions, pour des motifs identiques à ceux énoncés aux points 62 à 83 de l'arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311), l'examen des première, deuxième et treizième questions n'a relevé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 15, paragraphe 3, de la décision 2011/278.

Sur la troisième question

42 Eu égard à la réponse donnée aux première, deuxième et treizième questions, il n'y a plus lieu de répondre à la troisième question.

Sur la validité de l'annexe I de la décision 2011/278

Sur la cinquième question

43 Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de se prononcer sur la validité de l'annexe I de la décision 2011/278 en ce que le référentiel de produit pour la fonte liquide aurait été déterminé en méconnaissance des exigences qui découlent de l'article 10 bis, paragraphe 2, de la directive 2003/87.

44 SSAB EMEA et Lulekraft considèrent qu'il ressort de cette disposition que les référentiels doivent être établis sur la base de la performance des 10 % des installations les plus efficaces du secteur concerné par le référentiel. Lors de la mise en œuvre de cette règle, la Commission aurait surestimé la performance des installations produisant de la fonte liquide. En outre, bien que le référentiel en question reflète le fait que les gaz résiduaires générés lors de la production de fonte liquide peuvent être un substitut de combustible, l'ajustement, afin de tenir compte de la différence de contenu énergétique entre ces gaz et le gaz naturel, serait trop élevé.

45 À cet égard, il y a lieu de relever que la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation, pour déterminer les référentiels par secteur ou sous-secteur en application de l'article 10 bis, paragraphe 2, de la directive 2003/87. En effet, cet exercice implique de sa part, notamment, des choix ainsi que des appréciations techniques et économiques complexes. Seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir, par analogie, arrêt du 22 décembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, point 82).

46 Il ressort du considérant 8 de la décision 2011/278 que la Commission a utilisé, pour l'établissement des valeurs des référentiels, comme point de départ la moyenne arithmétique des performances, sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, des 10 % d'installations les plus efficaces à cet égard au cours des années 2007 et 2008 pour lesquelles des données ont été collectées. Elle a vérifié que cette base de départ reflétait suffisamment les techniques les plus efficaces, les solutions et les procédés de production de remplacement, la cogénération à haut rendement, la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires, l'utilisation de la biomasse, ainsi que le captage et le stockage du dioxyde de carbone, lorsque ces moyens sont disponibles. Par la suite, la Commission a complété ces données en ayant recours, notamment, aux données recueillies par les différentes associations sectorielles européennes ou en leur nom, sur la base de règles définies contenues dans des manuels sectoriels. À titre de référence pour ces manuels sectoriels, la Commission a fourni des orientations sur les critères de qualité et de vérification.

47 En outre, il ressort du considérant 11 de la décision 2011/278 que, lorsqu'aucune donnée n'était disponible ou que les données recueillies n'étaient pas conformes à la méthode de détermination des référentiels, les valeurs des référentiels ont été déterminées à l'aide des informations sur les niveaux actuels d'émission et de consommation et sur les techniques les plus efficaces, provenant essentiellement des documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF) établis conformément à la directive 2008/1. En particulier, en raison de l'absence de données relatives au traitement des gaz résiduaires, aux exportations de chaleur et à la production d'électricité, les valeurs des référentiels de produits relatifs au coke et à la fonte liquide ont été établies au moyen de calculs des émissions directes et indirectes effectués sur la base des informations concernant les flux énergétiques pertinents fournies par les BREF correspondants et des facteurs d'émission par défaut indiqués dans la décision 2007/589.

48 Quant aux gaz résiduaires générés lors de la production de fonte liquide, il ressort du considérant 32 de la décision 2011/278 que les référentiels de produits tiennent compte de la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduaires et des émissions liées à l'utilisation de ces gaz. À cet effet, la

teneur en carbone de ces gaz résiduaires a été prise en compte dans une large mesure aux fins de la détermination des valeurs des référentiels relatifs aux produits dont la fabrication génère des gaz résiduaires.

49 Dans ces circonstances, il n'apparaît pas que la Commission, en déterminant les référentiels en application de l'article 10 bis, paragraphe 2, de la directive 2003/87, ait outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

50 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'examen de la cinquième question n'a relevé aucun élément de nature à affecter la validité de l'annexe I de la décision 2011/278.

Sur la validité de la décision 2013/448

Sur la quatrième question

51 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de se prononcer sur la validité de l'article 4 et de l'annexe II de la décision 2013/448 fixant le facteur de correction.

52 À cet égard, il y a lieu de relever que la Cour a déjà jugé que la Commission n'ayant pas déterminé la quantité annuelle maximale de quotas conformément aux exigences de l'article 10 bis, paragraphe 5, premier alinéa, sous b, de la directive 2003/87, le facteur de correction fixé à l'article 4 et à l'annexe II de la décision 2013/448 est également contraire à cette disposition (arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 98).

53 Dans ces conditions, il convient de répondre à la quatrième question que l'article 4 et l'annexe II de la décision 2013/448 fixant le facteur de correction sont invalides (arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 99).

Sur la limitation des effets dans le temps

54 Il ressort du point 111 de l'arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311), que la Cour a limité les effets dans le temps de la déclaration d'invalidité de l'article 4 et de l'annexe II de la décision 2013/448 de telle sorte, d'une part, que cette déclaration ne produise effet qu'au terme d'une période de dix mois à compter de la date du prononcé de cet arrêt, afin de permettre à la Commission de procéder à l'adoption des mesures nécessaires et, d'autre part, que les mesures adoptées jusqu'à ce terme sur le fondement des dispositions invalidées ne puissent être remises en cause.

Sur l'interprétation de la directive 2003/87 et de la décision 2011/278

Sur la sixième question

55 Par sa sixième question, la juridiction de renvoi demande si l'article 10 bis, paragraphe 4, de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens qu'il permet de ne pas allouer de quotas gratuits pour la chaleur exportée vers des ménages privés.

56 Ainsi qu'il a été rappelé au point 32 du présent arrêt, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises.

57 Il ressort de la décision de renvoi que la sixième question concerne la situation d'une entreprise qui, par la combustion de combustibles, réchauffe des brames d'acier pour la fabrication de tôles par laminage. La chaleur qu'elle peut récupérer dans le cadre de ce procédé est transférée à deux autres sous-installations de l'entreprise avec référentiel de chaleur, dont l'une exporte cette chaleur à un réseau de chauffage urbain.

58 Il ressort également de cette décision qu'afin d'éviter que, lors de l'allocation des quotas à titre gratuit, les émissions générées par la combustion de combustibles soient prises en compte une deuxième fois au titre de la chaleur consommée ou exportée, l'Agence de protection de la nature a déduit cette chaleur du niveau de l'activité historique des sous-installations avec référentiel de chaleur.

59 Dans ce contexte, par sa question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 10 bis de la directive 2003/87 et l'article 10, paragraphes 1 à 3 et 8, de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent, afin d'éviter une double allocation, de ne pas allouer des quotas à une sous-installation avec référentiel de chaleur lorsque celle-ci exporte, vers des ménages privés, de la chaleur qu'elle a récupérée d'une sous-installation avec référentiel de combustibles.

60 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 10 bis, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2003/87 prévoit que la Commission arrête des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle communautaire relatives à l'allocation harmonisée des quotas. Il ressort du paragraphe 2 de ce même article que la Commission détermine dans ce cadre des référentiels par secteur ou sous-secteur.

61 Ainsi qu'il ressort de l'article 10, paragraphes 1 et 2, de la décision 2011/278, par la multiplication de ces référentiels avec le niveau d'activité historique de chaque sous-installation, les États membres calculent le nombre annuel provisoire de quotas à allouer à titre gratuit. À cette fin, ils sont tenus de distinguer, conformément à l'article 6 de cette décision, les sous-installations en fonction de leur activité, afin de pouvoir déterminer s'il convient d'appliquer un référentiel de produit, un référentiel de chaleur ou un référentiel de combustibles ou encore un facteur spécifique pour les sous-installations avec émissions de procédé.

62 À cet égard, il y a lieu de relever que les définitions des sous-installations avec référentiel de produit, avec référentiel de chaleur, avec référentiel de combustibles et avec émissions de procédé sont mutuellement exclusives, ainsi qu'il ressort de l'article 3, sous b) à d) et h), de la décision 2011/278.

63 En effet, l'article 3, sous b), de la même décision prévoit qu'une sous-installation avec référentiel de produit n'englobe que les intrants, les extrants et les émissions correspondantes liés à la fabrication d'un produit pour lequel un référentiel a été défini à l'annexe I.

64 L'article 3, sous c), de la décision 2011/278 définit les sous-installations avec référentiel de chaleur comme les intrants et les extrants ainsi que les émissions correspondantes qui ne sont pas couverts par une sous-installation avec référentiel de produit et qui sont liés à la production de chaleur mesurable ou à l'importation de chaleur mesurable en provenance d'une installation ou d'une autre entité couverte par le système de l'Union. Cette chaleur doit être, notamment, consommée pour la fabrication de produits ou exportée vers une installation ou une autre entité non couverte par le système de l'Union, à l'exclusion de l'exportation aux fins de la production d'électricité.

65 Quant aux sous-installations avec référentiel de combustibles, l'article 3, sous d), de la décision 2011/278 les définit comme les intrants et les extrants ainsi que les émissions correspondantes qui ne relèvent pas d'une sous-installation avec référentiel de produit et qui sont liés à la production, par la

combustion de combustibles, de chaleur non mesurable consommée, notamment, pour la fabrication de produits ou pour la production d'énergie mécanique autre que celle utilisée aux fins de la production d'électricité.

66 En ce qui concerne la qualification de « sous-installations avec émissions de procédé », seule la génération de certains types d'émissions spécifiques mentionnées à l'article 3, sous h), i) à vi), de la même décision permet de procéder à cette qualification.

67 Aux termes du considérant 12 de la décision 2011/278 dans les cas où il n'a pas été possible de calculer un référentiel de produit mais où des émissions de gaz à effet de serre pouvant donner lieu à l'allocation de quotas à titre gratuit sont générées, il convient que ces quotas soient alloués sur la base d'options de repli génériques. À cet égard, une hiérarchie de trois options de repli a été établie afin d'optimiser les réductions des émissions de gaz à effet de serre et les économies d'énergie pour certaines parties au moins des procédés de production concernés.

68 À la lumière de ces explications, il découle de la lecture combinée des définitions données à l'article 3, sous b) à d) et h), de cette décision que ce n'est que lorsqu'un référentiel de produit ne peut pas être appliqué à une sous-installation que l'allocation de quotas à titre gratuit doit avoir lieu sur la base de l'une des trois autres options, à savoir le référentiel de chaleur, le référentiel de combustibles ou les émissions de procédé.

69 Il ressort également de ces mêmes dispositions que la combustion d'un combustible ne peut pas donner lieu à l'application de plusieurs référentiels différents, puisqu'une seule et même activité ne peut relever que de l'une des catégories de sous-installations prévues à l'article 3, sous b) à d) et h), de la décision 2011/278, ces catégories étant, ainsi qu'il a déjà été rappelé au point 62 du présent arrêt, mutuellement exclusives. Toute autre approche serait contraire à l'interdiction du double comptage des émissions et de l'allocation double des quotas, consacrée par plusieurs dispositions de cette décision.

70 En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2011/278, la somme des intrants, des extrants et des émissions de chaque sous-installation ne dépasse pas les intrants, les extrants et les émissions totales de l'installation. En outre, l'article 7, paragraphe 7, premier alinéa, de cette décision prévoit que les exploitants des installations produisant des gaz à effet de serre sont tenus, lors de la communication des données de référence, de veiller « à l'absence de double comptage et de chevauchement entre les sous-installations ». À cette obligation des exploitants correspond celle des États membres, prévue à l'article 10, paragraphe 8, de la décision 2011/278, de veiller « à ce que les émissions ne fassent pas l'objet d'un double comptage ».

71 Ainsi, dans la mesure où la chaleur importée par une sous-installation avec référentiel de chaleur provient d'une sous-installation avec référentiel de combustibles, il convient d'éviter que les émissions effectivement liées à la production de cette chaleur soient prises en compte deux fois lors de l'allocation des quotas à titre gratuit. L'application du référentiel de combustibles à la production de chaleur et du référentiel de chaleur pour la consommation de cette même chaleur donnerait lieu à un double comptage auquel s'opposent les dispositions énumérées au point précédent du présent arrêt.

72 Cette interprétation de la décision 2011/278 est corroborée par les règles de surveillance spécifiques pour les émissions liées aux procédés de combustion contenues à l'annexe IV, point 1, A), du règlement n° 601/2012, dont il ressort, notamment, que « [l]'exploitant n'attribue pas à l'installation importatrice les émissions qui sont associées à la production de chaleur ou d'électricité importée d'autres installations ».

73 Cette interprétation est également conforme à l'objectif principal de la directive 2003/87, à savoir la protection de l'environnement par une réduction des émissions de gaz à effet de serre (voir arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14

à C-393/14, EU:C:2016:311, point 79), ainsi qu'à l'objectif énoncé au considérant 18 de la décision 2011/278 lequel oblige les États membres de veiller à l'absence de double comptage et de double allocation afin d'éviter toute distorsion de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché du carbone.

74 En outre, l'article 10 bis de la directive 2003/87 ne contient aucun indice permettant de conclure que cette disposition s'oppose à la règle de l'interdiction de double comptage des émissions. En particulier, le fait que le paragraphe 4 de cet article prévoit l'allocation des quotas gratuits pour les émissions liées à la production de chaleur pour le chauffage urbain ne permet pas d'infirmer ce constat. En effet, ce paragraphe ne détermine pas la quantité des quotas à allouer et n'exige pas d'avantage que les émissions déjà couvertes dans le cadre d'une autre sous-installation donnent lieu à une double allocation pour la chaleur exportée.

75 Ce constat ne saurait davantage être infirmé par les explications fournies dans un document intitulé « Guidance Document n° 6 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Cross-Boundary Heat Flows » que la Commission a publié sur son site Internet. En effet, selon l'indication expresse contenue dans ce document, celui-ci n'est pas juridiquement contraignant et ne reflète pas la position officielle de la Commission. En outre, s'il est vrai, ainsi que l'indique ce document, que ni la directive 2003/87 ni la décision 2011/278 ne prévoient des règles distinctes d'allocation des quotas à titre gratuit pour la consommation de chaleur en fonction de la source de cette chaleur, il n'en découle pas pour autant qu'une double allocation de quotas pour la production et la consommation de chaleur soit autorisée.

76 Quant à la règle prévue à l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278, celle-ci a pour objet l'ajustement de l'allocation des quotas pour la chaleur mesurable exportée vers des ménages privés lorsque la quantité des quotas déterminée sur la base du référentiel de chaleur est inférieure à la valeur médiane des émissions historiques liées à la production de cette chaleur.

77 Cela étant, la valeur médiane des émissions historiques liées à la production de chaleur ne saurait inclure d'autres émissions que celles prises en compte lors de l'application du référentiel de chaleur aux activités historiques de la sous-installation concernée, ce qui exclut que, dans ce cadre, les émissions liées aux activités historiques d'une sous-installation avec référentiel de combustibles soient prises en compte.

78 Cette interprétation de l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278 résulte de l'interdiction du double comptage des émissions et de l'allocation double des quotas qui s'oppose, ainsi qu'il ressort des points 70 à 71 du présent arrêt, à ce que les émissions liées à la production de chaleur soient prises en compte deux fois, à savoir lors de l'allocation des quotas à titre gratuit, d'une part, à l'installation qui produit cette chaleur et, d'autre part, à l'installation qui la consomme ou l'exporte. Ainsi, dans la mesure où la chaleur exportée par une sous-installation avec référentiel de combustibles ne fait pas partie de l'activité historique de la sous-installation avec référentiel de chaleur, la valeur médiane des émissions historiques de cette dernière sous-installation ne saurait être déterminée à partir des émissions liées à la production de cette chaleur.

79 Compte tenu des considérations figurant aux points 71 et 76 à 78 du présent arrêt, il convient de constater qu'il n'est pas exclu que la mise en œuvre de l'interdiction de double comptage des émissions puisse amener l'autorité nationale compétente pour l'allocation des quotas à ne pas allouer de quotas pour la chaleur exportée vers des ménages privés.

80 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la sixième question que l'article 10 bis de la directive 2003/87 et l'article 10, paragraphes 1 à 3 et 8, de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent, afin d'éviter une double allocation, de ne pas

allouer des quotas à une sous-installation avec référentiel de chaleur lorsque celle-ci exporte, vers des ménages privés, de la chaleur qu'elle a récupérée d'une sous-installation avec référentiel de combustibles.

Sur la dixième question

81 Par sa dixième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 10, paragraphe 8, de la décision 2011/278 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que des quotas gratuits soient alloués à un opérateur pour la consommation, dans une sous-installation avec référentiel de chaleur, de chaleur produite dans une sous-installation avec référentiel de combustibles.

82 Ainsi qu'il a été déjà constaté au point 70 du présent arrêt, en vertu de l'article 10, paragraphe 8, de ladite décision, les États membres doivent veiller « à ce que les émissions ne fassent pas l'objet d'un double comptage ».

83 À cet égard, il ressort du point 71 du présent arrêt que, dans la mesure où la chaleur importée par une installation avec référentiel de chaleur provient d'une sous-installation avec référentiel de combustibles, il convient d'éviter que les émissions effectivement liées à la production de cette chaleur soient prises en compte deux fois lors de l'allocation des quotas à titre gratuit. L'application du référentiel de combustibles à la production de chaleur et du référentiel de chaleur pour la consommation de cette même chaleur donnerait lieu à un tel double comptage interdit.

84 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la dixième question que l'article 10, paragraphe 8, de la décision 2011/278 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que des quotas gratuits soient alloués à un opérateur pour la consommation, dans une sous-installation avec référentiel de chaleur, de chaleur prise en compte dans le cadre d'une sous-installation avec référentiel de combustibles.

Sur les onzième et douzième questions

85 Eu égard à la réponse donnée aux sixième et dixième questions, il n'y a plus lieu de répondre aux onzième et douzième questions.

Sur la septième question

86 Par sa septième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, lors de la demande d'allocation gratuite de quotas, il est compatible avec l'annexe IV de la décision 2011/278 de ne pas communiquer, à l'instar de l'Agence de protection de la nature, les données relatives à l'intégralité des émissions de gaz à effet de serre liées à la production de chaleur exportée vers des ménages privés.

87 À titre liminaire, il y a lieu de relever que la septième question préjudicielle s'insère dans le même contexte factuel que la sixième question, tel que décrit aux points 57 et 58 du présent arrêt.

88 En outre, l'article 7, paragraphe 1, de la décision 2011/278 prévoit l'obligation des États membres de collecter, pour les installations qui remplissent les conditions d'allocation des quotas à titre gratuit en vertu de l'article 10 bis de la directive 2003/87, « l'ensemble des informations et des données utiles concernant chacun des paramètres énumérés à l'annexe IV » de cette décision. Parmi ces paramètres figurent, notamment, la « chaleur mesurable exportée » et le « total des émissions de gaz à effet de serre ». En vertu de l'article 7, paragraphe 9, de la décision 2011/278, ces données sont mises à la disposition de la Commission sur demande de celle-ci.

89 Dans ce contexte, par sa septième question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 7 et l'annexe IV de cette décision doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent à un État membre, lors de la collecte des données visées par ces dispositions, de ne pas tenir compte de l'intégralité des émissions liées à la production de la chaleur exportée par une sous-installation avec référentiel de chaleur vers des ménages privés afin d'éviter un double comptage.

90 Lors de la collecte de ces données, les États membres sont tenus de veiller, conformément à l'article 7, paragraphe 7, de la décision 2011/278, « à l'absence de double comptage et de chevauchement entre les sous-installations ». Il en résulte que, en cas de double comptage des émissions, les autorités compétentes sont en droit de demander que les données qui leur ont été communiquées par les exploitants soient rectifiées.

91 L'annexe IV de la décision 2011/278 ne s'oppose pas à cette règle. En effet, cette annexe ne contient qu'une liste qui prévoit, en détail, les informations minimales que les exploitants concernés communiquent aux États membres conformément à l'article 7 de cette décision.

92 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la septième question que l'article 7 et l'annexe IV de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent à un État membre, lors de la collecte des données visées par ces dispositions, de ne pas tenir compte de l'intégralité des émissions liées à la production de la chaleur exportée par une sous-installation avec référentiel de chaleur vers des ménages privés afin d'éviter un double comptage.

Sur la huitième question

93 Par sa huitième question, la juridiction de renvoi demande si l'article 10 bis, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/87 ainsi que l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent de ne pas allouer de quotas gratuits supplémentaires pour les émissions provenant des combustibles fossiles qui dépassent l'allocation des quotas pour la chaleur exportée vers des ménages privés.

94 Il ressort de la décision de renvoi que la huitième question préjudicielle concerne la situation d'une entreprise, à savoir SSAB EMEA, qui fournit de la chaleur à un réseau de chauffage urbain desservant des particuliers. Cette chaleur est produite par la combustion des gaz résiduaires dégagés lors de la production de fonte liquide.

95 Pour la chaleur exportée, l'Agence de protection de la nature a appliqué, afin de déterminer la quantité des quotas à allouer à titre gratuit, le référentiel de chaleur. Elle n'a pas alloué de quotas au-delà de ce que permet ce référentiel, puisqu'elle considère que les émissions qui dépassent la valeur fixée par le référentiel de combustibles sont, dans le cas des gaz résiduaires, imputées aux producteurs de ces gaz. Le référentiel de fonte liquide tiendrait compte de ces émissions.

96 À la lumière de ce qui précède, ainsi que du point 76 du présent arrêt, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 10 bis, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/87 ainsi que l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce que ne soient pas alloués de quotas gratuits supplémentaires pour les émissions liées à la production de chaleur mesurable par la combustion des gaz résiduaires qui ont été générés par une installation avec référentiel de fonte liquide, dans la mesure où la quantité de quotas déterminée sur la base du référentiel de chaleur est inférieure à la valeur médiane des émissions historiques liées à la production de cette chaleur.

97 Il y a lieu de relever que la Cour a déjà constaté qu'il ressort du considérant 32 de la décision 2011/278 que la Commission a, en application de l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87, tenu compte des émissions qui sont liées à la récupération efficace d'énergie à partir des gaz

résiduaires. La Commission a, à cette fin, adapté certains référentiels de produit, dont, notamment, ceux du coke, du fer brut liquide et du minerai fritté. Elle vise ainsi à encourager les entreprises à réutiliser ou à vendre les gaz résiduaires générés lors de la fabrication de ces produits. En outre, il ressort du même considérant, d'une part, que leur revalorisation, dans un autre procédé par une installation industrielle donne, en principe, droit à l'allocation de quotas à titre gratuit supplémentaires sur la base du référentiel de chaleur ou de combustibles et, d'autre part, que la vente de tels gaz permet à leur producteur d'économiser des quotas (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 73).

98 Conformément à ces considérations, en vertu de l'article 3, sous c), deuxième tiret, et de l'article 10, paragraphe 2, sous b), de la décision 2011/278, la combustion des gaz résiduaires afin d'alimenter un réseau de chauffage urbain permet l'allocation de quotas à titre gratuit sur la base du référentiel de chaleur.

99 L'interdiction du double comptage des émissions et de l'allocation double des quotas ne s'oppose pas à cette règle.

100 En effet, alors que le référentiel de fonte liquide tient compte de la combustion des gaz résiduaires dans une certaine mesure, les émissions générées par leur combustion effective par une sous-installation avec référentiel de chaleur ne sont pas, en principe, imputables à l'activité historique de la sous-installation avec référentiel de fonte liquide. Ainsi qu'il résulte de la définition figurant à l'article 3, sous b), de la décision 2011/278, une sous-installation avec référentiel de produit ne comprend que les « intrants, les extrants et les émissions correspondantes liés à la fabrication d'un produit pour lequel un référentiel a été défini à l'annexe I [de cette décision] ». Tel n'est pas le cas des émissions liées à la combustion des gaz résiduaires par une installation qualifiée de sous-installation avec référentiel de chaleur au sens de l'article 3, sous c), de la décision 2011/278.

101 Ainsi, contrairement à la récupération de chaleur produite par une sous-installation avec référentiel de combustibles, la combustion des gaz résiduaires par une sous-installation avec référentiel de chaleur constitue un processus distinct de la fabrication du produit ayant généré ces gaz.

102 Cette interprétation de l'article 3, sous c), deuxième tiret, et de l'article 10, paragraphe 2, sous b), de la décision 2011/278 correspond à l'objectif de l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87 d'encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre en améliorant le rendement énergétique, en recourant aux techniques les plus efficaces, dont, notamment, la récupération la plus complète d'énergie à partir des gaz résiduaires.

103 Quant à l'application de l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278, il y a lieu de relever que, dans la mesure où l'interdiction du double comptage des émissions et de l'allocation double des quotas est respectée, une sous-installation avec référentiel de chaleur peut se voir allouer des quotas supplémentaires si les conditions d'application de cette disposition sont remplies.

104 Cela étant, les observations écrites soumises dans le cadre de la présente affaire par le gouvernement allemand ainsi que les explications de l'Agence de protection de la nature, telles que reproduites dans la décision de renvoi, indiquent que le référentiel de fonte liquide inclut les émissions générées par la combustion de gaz résiduaires dans la mesure où celles-ci dépassent les émissions qui résultent de la combustion de gaz naturel.

105 À cet égard, il ressort du document intitulé « Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation », publié sur le site Internet de la Commission, que, dans le cas des gaz résiduaires générés dans les limites d'une sous-installation avec référentiel de produit, ce référentiel inclut l'allocation des quotas pour les émissions liées à la production des gaz résiduaires et à leur

combustion en torchère pour des raisons de sécurité. Selon ce même document, aux fins de l'allocation des quotas pour les émissions liées à la production des gaz résiduaires, les émissions qui dépassent celles générées lors de la combustion de gaz naturel sont prises en compte.

106 Dans la mesure où le référentiel de fonte liquide tient donc effectivement compte des émissions liées à la production des gaz résiduaires, il est, en l'occurrence, contraire à l'interdiction du double comptage des émissions et de l'allocation double des quotas d'allouer, sur le fondement de l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278, des quotas supplémentaires pour la chaleur mesurable exportée vers des ménages privés au motif que la quantité des quotas déterminée sur la base du référentiel de chaleur est inférieure à la valeur médiane des émissions historiques liées à la production de cette chaleur.

107 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la huitième question que l'article 10 bis, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/87 ainsi que l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent de ne pas allouer de quotas gratuits supplémentaires pour les émissions liées à la production de chaleur mesurable par la combustion des gaz résiduaires qui ont été générés par une installation avec référentiel de fonte liquide, dans la mesure où la quantité de quotas déterminée sur la base du référentiel de chaleur est inférieure à la valeur médiane des émissions historiques liées à la production de cette chaleur.

Sur la neuvième question

108 À titre liminaire, il y a lieu de relever que la neuvième question préjudicielle s'insère dans le même contexte factuel que la huitième question, tel que décrit aux points 94 et 95 du présent arrêt.

109 En outre, il a été constaté, au point 88 du présent arrêt, que l'article 7, paragraphe 1, de la décision 2011/278 prévoit l'obligation des États membres de collecter, pour les installations qui remplissent les conditions d'allocation des quotas à titre gratuit en vertu de l'article 10 bis de la directive 2003/87, « l'ensemble des informations et des données utiles concernant chacun des paramètres énumérés à l'annexe IV » de cette décision. Parmi ces paramètres figurent, notamment, la « chaleur mesurable exportée » et le « total des émissions de gaz à effet de serre ». En vertu de l'article 7, paragraphe 9, de la décision 2011/278, ces données sont mises à la disposition de la Commission sur demande de celle-ci.

110 Ainsi, par sa neuvième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 7 et l'annexe IV de la cette décision doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre, lors de la collecte des données visées par ces dispositions, ajuste les chiffres obtenus par cet État de telle manière que les émissions de gaz à effet de serre provenant de la combustion de gaz résiduaires par une sous-installation avec référentiel de chaleur soient équivalentes à celles issues de la combustion de gaz naturel.

111 Ainsi qu'il a été constaté, au point 90 du présent arrêt, lors de la collecte des données visées à l'article 7 et à l'annexe IV de la décision 2011/278, les États membres sont tenus de veiller, conformément à l'article 7, paragraphe 7, de la décision 2011/278, « à l'absence de double comptage et de chevauchement entre les sous-installations ». Il en résulte que, en cas de double comptage des émissions, les autorités compétentes sont en droit de demander que les données qui leur ont été communiquées par les exploitants soient rectifiées.

112 À cet égard, il a été constaté au point 105 du présent arrêt qu'il ressort du document intitulé « Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation » que, dans le cas des gaz résiduaires générés dans les limites d'une sous-installation avec référentiel de produit, ce référentiel inclut,

notamment, l'allocation des quotas pour les émissions liées à la production des gaz résiduaires et que, aux fins de l'allocation des quotas pour ces émissions, les émissions qui dépassent celles générées lors de la combustion de gaz naturel sont prises en compte.

113 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la neuvième question que l'article 7 et l'annexe IV de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre, lors de la collecte des données visées par ces dispositions, ajuste les chiffres obtenus par cet État de telle manière que les émissions de gaz à effet de serre provenant de la combustion de gaz résiduaires par une sous-installation avec référentiel de chaleur soient équivalentes à celles issues de la combustion de gaz naturel dans la mesure où un référentiel de produit tient compte des émissions liées à la production des gaz résiduaires.

Sur les quatorzième à seizième questions

114 Par ses quatorzième à seizième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, sous c), de la décision 2011/278 doit être interprété en ce sens que la notion de « sous-installation avec référentiel de chaleur » comprend l'activité d'exportation de chaleur mesurable, provenant d'une installation soumise au système d'échange des quotas, à un réseau de vapeur.

115 Il ressort de la décision de renvoi que ces questions concernent le cas d'une installation de cogénération qui alimente un réseau de distribution de vapeur. Trois consommateurs, dont une raffinerie qui consomme environ 90 % de la vapeur distribuée par le réseau, sont connectés à ce dernier. L'Agence de protection de la nature a considéré que ce réseau fait, en réalité, partie intégrante de la raffinerie et ne saurait être considéré comme distributeur de chaleur. Dès lors, cette agence a, en application de l'article 3, sous c), de la décision 2011/278, refusé d'allouer des quotas à l'installation de cogénération.

116 À cet égard, il a été relevé, au point 64 du présent arrêt, que l'article 3, sous c), de cette dernière décision définit les sous-installations avec référentiel de chaleur comme les intrants et les extrants ainsi que les émissions correspondantes qui ne sont pas couverts par une sous-installation avec référentiel de produit et qui sont liés à la production de chaleur mesurable ou à l'importation de chaleur mesurable en provenance d'une installation ou d'une autre entité couverte par le système de l'Union. Cette chaleur doit être, notamment, consommée pour la fabrication de produits ou exportée vers une installation ou une autre entité non couverte par le système de l'Union, à l'exclusion de l'exportation aux fins de la production d'électricité.

117 Il ressort de cette définition qu'une installation qui exporte de la chaleur qu'elle produit ne peut se voir allouer des quotas pour cette chaleur que lorsqu'elle l'exporte « vers une installation ou une autre entité non couverte par le système de l'Union ». En revanche, elle ne peut pas prétendre à une allocation des quotas pour cette chaleur lorsqu'elle la transfère à une autre installation soumise au système d'échange des quotas.

118 Il en découle qu'un distributeur de chaleur qui ne consomme pas la chaleur qu'il importe, mais la distribue à d'autres installations ou entités, qu'elles soient soumises au système d'échange des quotas ou non, doit être considéré comme une « installation ou une autre entité non couverte par le système de l'Union », au sens de l'article 3, sous c), de la décision 2011/278.

119 Toutefois, lorsqu'un réseau de distribution constitue, en réalité, une partie intégrante d'une installation au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87 qui est soumise au système d'échange des quotas, ce réseau ne saurait être considéré comme une « installation ou une autre entité non couverte par le système de l'Union », au sens de l'article 3, sous c), de la décision 2011/278. Ainsi, lorsqu'un producteur de chaleur transmet de la chaleur à un tel réseau, il la fournit à l'installation soumise au système d'échange des quotas.

120 Il en va de même lorsqu'il existe un contrat de fourniture de chaleur entre le producteur et le consommateur de cette chaleur, puisque, dans un tel cas, celle-ci ce n'est pas livrée à une « installation ou [à] une autre entité non couverte par le système de l'Union ».

121 Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, à la lumière des considérations qui précèdent, les faits du litige au principal afin de déterminer si l'installation de cogénération en cause exporte de la chaleur à une « installation ou [à] une autre entité non couverte par le système de l'Union », au sens de l'article 3, sous c), de la décision 2011/278. Les circonstances énumérées dans le cadre de sa quinzième question sont sans pertinence à cet égard.

122 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux quatorzième à seizième questions que l'article 3, sous c), de la décision 2011/278 doit être interprété en ce sens que la notion de « sous-installation avec référentiel de chaleur » comprend l'activité d'exportation de chaleur mesurable, provenant d'une installation soumise au système d'échange des quotas, à un réseau de vapeur lorsque ce dernier peut être qualifié d'« installation ou d'autre entité non couverte par le système de l'Union ».

Sur les dépens

123 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) dit pour droit :

1) **L'examen des première, deuxième et treizième questions n'a relevé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 15, paragraphe 3, de la décision 2011/278/UE de la Commission, du 27 avril 2011, définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil.**

2) **L'examen de la cinquième question n'a relevé aucun élément de nature à affecter la validité de l'annexe I de la décision 2011/278.**

3) **L'article 4 et l'annexe II de la décision 2013/448/UE de la Commission, du 5 septembre 2013, concernant les mesures nationales d'exécution pour l'allocation transitoire à titre gratuit de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, sont invalides.**

4) **Les effets de la déclaration d'invalidité de l'article 4 et de l'annexe II de la décision 2013/448 sont limités dans le temps de telle sorte, d'une part, que cette déclaration ne produise effet qu'au terme d'une période de dix mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311), afin de permettre à la Commission européenne de procéder à l'adoption des mesures nécessaires et, d'autre part, que les mesures adoptées jusqu'à ce terme sur le fondement des dispositions invalidées ne puissent être remises en cause.**

5) **L'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, telle que**

modifiée par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, et l'article 10, paragraphes 1 à 3 et 8, de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent, afin d'éviter une double allocation, de ne pas allouer des quotas d'émission de gaz à effet de serre à une sous-installation avec référentiel de chaleur lorsque celle-ci exporte, vers des ménages privés, de la chaleur qu'elle a récupérée d'une sous-installation avec référentiel de combustibles.

6) **L'article 10, paragraphe 8, de la décision 2011/278 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que des quotas d'émission de gaz à effet de serre gratuits soient alloués à un opérateur pour la consommation, dans une sous-installation avec référentiel de chaleur, de chaleur prise en compte dans le cadre d'une sous-installation avec référentiel de combustibles.**

7) **L'article 7 et l'annexe IV de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent à un État membre, lors de la collecte des données visées par ces dispositions, de ne pas tenir compte de l'intégralité des émissions liées à la production de la chaleur exportée par une sous-installation avec référentiel de chaleur vers des ménages privés afin d'éviter un double comptage.**

8) **L'article 10 bis, paragraphes 1 et 4, de la directive 2003/87, telle que modifiée par la directive 2009/29, ainsi que l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils permettent de ne pas allouer de quotas d'émission de gaz à effet de serre gratuits supplémentaires pour les émissions liées à la production de chaleur mesurable par la combustion des gaz résiduaires qui ont été générés par une installation avec référentiel de fonte liquide, dans la mesure où la quantité de quotas d'émission de gaz à effet de serre déterminée sur la base du référentiel de chaleur est inférieure à la valeur médiane des émissions historiques liées à la production de cette chaleur.**

9) **L'article 7 et l'annexe IV de la décision 2011/278 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'un État membre, lors de la collecte des données visées par ces dispositions, ajuste les chiffres obtenus par cet État de telle manière que les émissions de gaz à effet de serre provenant de la combustion de gaz résiduaires par une sous-installation avec référentiel de chaleur soient équivalentes à celles issues de la combustion de gaz naturel dans la mesure où un référentiel de produit tient compte des émissions liées à la production des gaz résiduaires.**

10) **L'article 3, sous c), de la décision 2011/278 doit être interprété en ce sens que la notion de « sous-installation avec référentiel de chaleur » comprend l'activité d'exportation de chaleur mesurable, provenant d'une installation soumise au système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre, à un réseau de vapeur lorsque ce dernier peut être qualifié d'« installation ou d'autre entité non couverte par le système de l'Union ».**

Signatures