



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

26 juillet 2017\*

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 2003/87/CE – Article 10 bis, paragraphe 1 – Système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne – Allocation des quotas à titre gratuit – Décision 2011/278/UE – Validité – Principe de bonne administration – Détermination du référentiel de produit pour la fonte liquide – Recours aux données issues du "BREF" fer et acier et des lignes directrices pour établir les référentiels de la fonte liquide – Notion de "produits similaires" – Installations de référence – Obligation de motivation »

Dans l'affaire C-80/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le tribunal administratif de Montreuil (France), par décision du 4 février 2016, parvenue à la Cour le 12 février 2016, dans la procédure

**ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU**

contre

**Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie,**

LA COUR (première chambre),

composée de M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. E. Regan (rapporteur), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund et S. Rodin, juges,

avocat général : M. N. Wahl,

greffier : M<sup>me</sup> V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 26 janvier 2017,

considérant les observations présentées :

- pour ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, par M<sup>e</sup> J. Herschtel, avocate,
- pour le gouvernement français, par MM. D. Colas, T. Deleuil et J. Traband, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement suédois, par M<sup>me</sup> A. Falk, en qualité d'agent,

\* Langue de procédure : le français.

– pour la Commission européenne, par MM. E. White et K. Mifsud-Bonnici ainsi que par M<sup>me</sup> O. Beynet, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 9 mars 2017,

rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité 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).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, exploitant des installations productrices de gaz à effet de serre, au ministre de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie (France) au sujet de la légalité de l’arrêté adopté par ce ministre le 24 janvier 2014, fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés les quotas d’émissions de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013-2020, ainsi que de la décision du 11 juin 2014 par laquelle la même autorité a rejeté la demande de retrait de cet arrêté.

### Le cadre juridique

#### *Le droit de l’Union*

##### *La directive 2009/29*

- 3 Le considérant 23 de la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, modifiant la directive 2003/87/CE afin d’améliorer et d’étendre le système communautaire d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre (JO 2009, L 140, p. 63), énonce :

« Il convient que l’allocation transitoire de quotas gratuits aux installations soit réalisée suivant des règles harmonisées à l’échelle de la Communauté (“référentiels préétablis”), afin de réduire au minimum les distorsions de la concurrence dans la Communauté. Il est opportun que ces règles tiennent compte des techniques les plus efficaces en matière de gaz à effet de serre et d’énergie, des solutions et des procédés de production de substitution, de l’utilisation de la biomasse, des énergies renouvelables, ainsi que du captage et du stockage du CO<sub>2</sub>. Il y a lieu d’éviter que les règles ainsi adoptées n’encouragent les exploitants à augmenter leurs émissions et de veiller à ce qu’une proportion croissante de ces quotas soit mise aux enchères. Il convient que les allocations soient fixées avant la période d’échanges de manière à garantir le bon fonctionnement du marché. Ces règles harmonisées peuvent également prendre en compte les émissions correspondant à l’utilisation comme combustible de gaz résiduels, quand l’émission de tels gaz résiduels ne peut être évitée dans le processus industriel. À cet égard, les règles peuvent accorder des quotas gratuits aux exploitants des installations utilisant les gaz résiduels concernés ou aux exploitants des installations qui les émettent. Il convient également que ces règles évitent les distorsions injustifiées de la concurrence sur les marchés de l’électricité et de la fourniture de chaleur et de froid aux installations industrielles. Il convient en outre que ces règles ne perturbent pas indûment la concurrence entre les activités industrielles exercées dans des installations gérées par un seul exploitant et la production des installations externalisées. Il y a lieu que les règles en question s’appliquent aux nouveaux entrants menant les mêmes activités que les installations existantes qui bénéficient d’allocations gratuites à titre

transitoire. Afin d'éviter toute distorsion de la concurrence sur le marché intérieur, il convient que la production d'électricité par de nouveaux entrants ne fasse l'objet d'aucune allocation gratuite. Il y a lieu de mettre aux enchères les quotas restant dans la réserve pour les nouveaux entrants en 2020. »

*La directive 2003/87*

- 4 L'article 1<sup>er</sup> 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 (ci-après la « directive 2003/87 »), dispose :

« 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.

[...] »

- 5 Aux termes de l'article 10 bis de la directive 2003/87 :

« 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.

Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

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 résiduels, à l'utilisation de la biomasse, ainsi qu'au captage et au stockage du CO<sub>2</sub>, 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 résiduels.

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<sub>2</sub>, aux pipelines destinés au transport de CO<sub>2</sub> ou aux sites de stockage de CO<sub>2</sub>.

[...]

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.

12. Sous réserve de l'article 10 *ter*, en 2013 et chaque année suivante jusqu'en 2020, les installations des secteurs ou des sous-secteurs qui sont exposés à un risque important de fuite de carbone reçoivent, conformément au paragraphe 1, une quantité de quotas gratuits représentant 100 % de la quantité déterminée conformément aux mesures visées au paragraphe 1. »

#### *La décision 2011/278*

6 La décision 2011/278 énonce, à ses considérants 2, 4, 6, 8, 11 et 32, ce qui suit :

« (2) Pour définir les principes d'établissement des référentiels ex ante par secteur ou sous-secteur, il y a lieu d'utiliser comme point de départ la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou sous-secteur de l'Union européenne pendant les années 2007-2008. Il convient que les référentiels soient calculés 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.

[...]

- (4) Dans la mesure du possible, la Commission a élaboré des référentiels pour les produits, ainsi que pour les produits intermédiaires échangés entre les installations, qui sont issus des activités énumérées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE. En principe, il y a lieu de définir un référentiel pour chaque produit. Lorsqu'un produit est un substitut direct d'un autre produit, il convient que ces deux produits soient couverts par le même référentiel de produit et par la définition de produit correspondante.

[...]

- (6) Il convient que les valeurs des référentiels couvrent toutes les émissions directes liées à la production, y compris les émissions liées à la production de chaleur mesurable utilisée pour la production, que la chaleur mesurable ait été produite sur site ou par une autre installation. Les émissions liées à la production d'électricité et à l'exportation de chaleur mesurable, y compris les émissions évitées associées à la production alternative de chaleur ou d'électricité dans le cas des procédés exothermiques, ou à la production d'électricité sans émissions directes, ont été déduites aux fins de la détermination des valeurs des référentiels. Lorsqu'il n'a pas été possible de déduire les émissions liées à l'exportation de chaleur mesurable, il convient que cette chaleur ne puisse pas donner lieu à une allocation de quotas d'émission à titre gratuit.

[...]

- (8) 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/CE, 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 résiduels, 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 (SCEQE) 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 SCEQE. 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.

[...]

(11) 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 [...]. 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/CE [...]. En ce qui concerne le référentiel de produit relatif au minerai fritté, les données ont également été corrigées sur la base des flux énergétiques concernés indiqués dans le BREF correspondant, en tenant compte de la combustion des gaz résiduaires dans le secteur.

[...]

(32) 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. »

7 L'article 1<sup>er</sup> de la décision 2011/278 dispose :

« La présente décision définit des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à la directive 2003/87/CE à partir de 2013. »

8 Aux termes de l'article 2 de la décision 2011/278 :

« La présente décision s'applique à l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit en vertu du chapitre III (installations fixes) de la directive 2003/87/CE pendant les périodes d'échanges à partir de 2013, à l'exception de l'allocation transitoire de quotas d'émission gratuits pour la modernisation de la production d'électricité en application de l'article 10 *quater* de la directive 2003/87/CE »

9 À l'annexe I de la décision 2011/278, sont précisées les définitions du minerai aggloméré et de la fonte liquide.

- 10 Ainsi, le minerai aggloméré est défini comme un « produit ferreux aggloméré contenant des fines de minerai de fer, des fondants et des matériaux recyclés ferreux, possédant les caractéristiques chimiques et physiques requises pour fournir le fer et les fondants nécessaires aux procédés de réduction de minerai de fer, telles que le degré de basicité, la résistance mécanique et la perméabilité » et la fonte liquide comme du « fer liquide saturé en carbone, destiné à une utilisation ultérieure ».

### ***Le droit français***

- 11 L'article R.229-8 du code de l'environnement, dans sa version applicable aux faits au principal, dispose :

« I. Sur la base des données recueillies conformément à l'article 7 de la décision 2011/278/UE [...] et à l'article R. 229-7, le ministre chargé de l'environnement fixe par arrêté la liste des exploitants auxquels sont affectés puis délivrés des quotas à titre gratuit.

Cet arrêté pris après approbation par la Commission européenne de la liste des installations qui lui a été notifiée en application des dispositions de la directive 2003/87/CE précise, pour chaque installation, le nombre total de quotas affectés ainsi que les quantités de quotas qui seront délivrées gratuitement chaque année.

L'arrêté est publié au Journal officiel et le préfet en communique un exemplaire à chaque exploitant par voie électronique.

Pour les équipements et installations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 593-3 et pour les installations classées mentionnées au deuxième alinéa de ce même article, l'Autorité de sûreté nucléaire assure cette publication et effectue cette communication aux exploitants.

- II. L'administrateur national du registre européen inscrit, au plus tard le 28 février de chaque année, au compte des exploitants, la quantité de quotas prévue pour chaque installation par l'arrêté prévu au I.
- III. Un arrêté du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé de l'industrie fixe les conditions et les méthodologies de calcul de l'affectation et de la délivrance de ces quotas, y compris à titre provisoire, pour chaque installation. »

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU est une société française exploitant des installations dans le domaine de la sidérurgie. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, et des annexes I et II de la directive 2003/87, ces installations entrent dans le champ d'application de cette directive. Cette société est, dès lors, tenue de participer au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.
- 13 Ladite société a déposé une requête contre l'arrêté du ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie du 24 janvier 2014, fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés les quotas d'émissions de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013-2020, et contre la décision du 11 juin 2014 par laquelle la même autorité a rejeté la demande de retrait de cet arrêté.

- 14 Dans sa requête, la requérante au principal soutient que ledit arrêté et ladite décision sont illégaux, en ce qu'ils se fondent sur les décisions 2011/278 et 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 (JO 2013, L 240, p. 27), lesquelles ne seraient pas conformes à la directive 2003/87.
- 15 La requérante au principal conteste, notamment, le fait que le référentiel de la fonte liquide, établi par la Commission et qui permet de calculer le nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre à allouer aux différentes installations industrielles produisant un tel produit, ne prend pas en compte les émissions liées aux gaz résiduels utilisés pour la production d'électricité et que ce référentiel ne repose pas sur les données les plus actualisées. Le référentiel du minerai aggloméré ne serait pas non plus conforme à la directive 2003/87, dès lors que le calcul sur lequel il est fondé inclurait une installation produisant également des pellets.
- 16 Le tribunal administratif de Montreuil (France) relève que la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer le niveau des référentiels. Il estime toutefois que, conformément à l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87, un quota d'émission de gaz à effet de serre devrait être alloué pour l'électricité produite à partir de gaz résiduels. Il considère également que le motif de distorsion de concurrence induite, invoqué par la Commission dans la décision 2011/278 afin de s'opposer à l'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour l'électricité produite à partir de gaz résiduels, est contestable dans la mesure où le secteur de l'acier est un consommateur net d'électricité.
- 17 En outre, la juridiction de renvoi s'interroge sur la question de savoir si la Commission a bien utilisé les données disponibles les plus pertinentes pour déterminer le référentiel de la fonte liquide et émet des doutes quant à l'utilisation, par la Commission, des données relatives à une installation produisant du minerai aggloméré ainsi que des pellets pour le calcul du référentiel du minerai aggloméré. La Commission n'aurait pas suffisamment motivé les raisons de son choix.
- 18 Dans ces conditions, le tribunal administratif de Montreuil a décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Dans sa décision 2011/278 [...], la Commission [...], en excluant de la valeur du référentiel de la fonte liquide les émissions liées aux gaz résiduels recyclés dans la production d'électricité, a-t-elle méconnu l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87 [...] concernant les règles d'établissement des référentiels ex ante et en particulier l'objectif de récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduels et la possibilité d'allouer des quotas gratuits dans le cas de l'électricité produite à partir de gaz résiduels ?
- 2) En se fondant, dans cette décision, sur les données issues du BREF fer et acier et [sur les données déclarées en application des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre de 2007] pour la détermination du référentiel de la fonte liquide, la Commission a-t-elle méconnu l'obligation d'utilisation des données scientifiques les plus exactes et les plus actualisées disponibles à laquelle elle est tenue et/ou le principe de bonne administration ?
- 3) Dans la décision 2011/278 [...], le choix de la Commission [...], s'il est avéré, d'inclure une usine produisant à la fois du minerai aggloméré et des pellets dans les installations de référence pour la détermination du référentiel du minerai aggloméré est-il de nature à entacher d'illégalité la valeur de ce référentiel ?
- 4) La Commission a-t-elle méconnu l'obligation de motivation imposée par l'article 296 [TFUE] en ne précisant pas spécifiquement dans cette décision les raisons de ce choix ? »

## Sur les questions préjudicielles

### *Sur la première question*

- 19 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de se prononcer sur la validité de la décision 2011/278 au regard de l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87, et notamment au regard de la méthode employée par la Commission pour fixer le référentiel de la fonte liquide, en ce qu'elle exclut que les émissions de gaz à effet de serre liées aux gaz résiduaux recyclés dans la production d'électricité soient pris en compte.
- 20 À cet égard, il ressort de l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87 qu'aucun quota d'émission de gaz à effet de serre n'est attribué à titre gratuit pour la production d'électricité, à l'exception, notamment, de l'électricité produite à partir des gaz résiduaux.
- 21 Cette exception vise, par l'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre, à encourager la réduction de ces émissions et l'utilisation de techniques efficaces pour l'amélioration du rendement énergétique.
- 22 En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 30 de ses conclusions, les gaz résiduaux sont un produit secondaire inévitablement émis lors de la production de coke ou d'acier. Or, il n'est pas contesté que, tant d'un point de vue économique qu'écologique, la récupération de ces gaz est bien plus bénéfique que le fait de les brûler en torchère.
- 23 Par ailleurs, le considérant 32 de la décision 2011/278 prévoit que, afin de respecter le principe général énoncé à l'article 10 bis de la directive 2003/87, aucun quota d'émission de gaz à effet de serre supplémentaire ne sera attribué en plus de la part allouée des quotas d'émission correspondant à la teneur en carbone du gaz résiduaire qui est prise en compte dans le référentiel de produit applicable.
- 24 La requérante au principal estime que c'est à tort que la Commission n'a pas tenu compte, dans le référentiel de produit pour la fonte liquide, de la totalité des émissions provenant de la combustion des gaz résiduaux recyclés dans la production d'électricité, ce qui serait contraire à l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87.
- 25 Il convient de noter, premièrement, que l'utilisation des gaz résiduaux pour la production d'électricité implique que ceux-ci sont utilisés en substitution d'un autre combustible. Un seul combustible est dès lors utilisé à la fois pour la production d'acier et, moyennant la combustion des gaz résiduaux dégagés dans ce processus, pour la production d'électricité.
- 26 Deuxièmement, la Commission a utilisé le gaz naturel comme combustible de référence, afin de déterminer dans quelle proportion le référentiel de la fonte liquide doit intégrer la teneur en carbone des gaz résiduaux utilisés pour la production d'électricité. En effet, le recyclage des gaz résiduaux en vue de la production d'électricité implique que l'installation concernée émet davantage de gaz à effet de serre que si du gaz naturel était utilisé.
- 27 Or, si l'allocation gratuite de quotas d'émission de gaz à effet de serre portait automatiquement sur l'ensemble de l'électricité produite à partir des gaz résiduaux, cela reviendrait à allouer des quotas gratuits non seulement pour les émissions supplémentaires qu'il convient de compenser ainsi pour ne pas décourager la récupération de ces gaz, mais aussi pour les émissions qui auraient été générées de toute façon pour produire de l'électricité, quel que soit le combustible utilisé, et pour lesquelles une compensation est exclue, conformément à l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87.

- 28 De plus, la Cour a déjà jugé, au point 73 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), qu'il ressort du considérant 32 de la décision 2011/278 que la Commission a bien tenu compte, en application de l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87, des émissions qui sont liées à la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduels pour la production d'électricité.
- 29 Dès lors, il résulte des considérations qui précèdent que l'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2011/278 au regard de l'article 10 bis, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2003/87.

### *Sur la deuxième question*

- 30 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de se prononcer sur la validité de la décision 2011/278, en ce que la Commission aurait méconnu l'obligation d'utilisation des données scientifiques les plus exactes et les plus actualisées disponibles à laquelle elle est tenue, ainsi que le principe de bonne administration, en se fondant, dans cette décision, sur les données issues du BREF fer et acier et sur les données déclarées en application des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre de 2007 (ci-après les « LDSD 2007 ») pour la détermination du référentiel de la fonte liquide.
- 31 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 (arrêts du 8 septembre 2016, *Borealis e.a.*, C-180/15, EU:C:2016:647, point 45, ainsi que du 26 octobre 2016, *Yara Suomi e.a.*, C-506/14, EU:C:2016:799, point 37).
- 32 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'émissions et de consommation et sur les techniques les plus efficaces, provenant essentiellement des BREF. En particulier, en raison de l'absence de données relatives au traitement des gaz résiduels, 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 les LDSD 2007 (arrêts du 8 septembre 2016, *Borealis e.a.*, C-180/15, EU:C:2016:647, point 47, ainsi que du 26 octobre 2016, *Yara Suomi e.a.*, C-506/14, EU:C:2016:799, point 39).
- 33 En outre, en ce qui concerne les gaz résiduels 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 résiduels et des émissions liées à l'utilisation de ces gaz. À cet effet, la teneur en carbone de ces gaz résiduels 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 résiduels (arrêts du 8 septembre 2016, *Borealis e.a.*, C-180/15, EU:C:2016:647, point 48, ainsi que du 26 octobre 2016, *Yara Suomi e.a.*, C-506/14, EU:C:2016:799, point 40).
- 34 Dans ces circonstances, il n'apparaît pas que la Commission, en se fondant, dans la décision 2011/278, sur les données issues du BREF fer et acier et les LDSD 2007 pour la détermination du référentiel de la fonte liquide, ait méconnu l'obligation d'utilisation des données scientifiques les plus exactes et les plus actualisées disponibles à laquelle elle est tenue ainsi que le principe de bonne administration.

35 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'examen de la deuxième question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2011/278.

### *Sur la troisième question*

36 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de se prononcer sur la validité de la décision 2011/278 en ce que, dans cette décision, la Commission a pris en compte une usine produisant à la fois du minerai aggloméré et des pellets dans les installations de référence pour la détermination du référentiel du minerai aggloméré.

37 Il y a lieu de rappeler, comme indiqué au point 31 du présent arrêt, 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. Dès lors, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine peut affecter la légalité d'une telle mesure (arrêts du 8 septembre 2016, Borealis e.a., C-180/15, EU:C:2016:647, point 45, ainsi que du 26 octobre 2016, Yara Suomi e.a., C-506/14, EU:C:2016:799, point 37).

38 L'article 10 bis, paragraphe 2, de la directive 2003/87 dispose que, pour définir les principes d'établissement des référentiels, le point de départ est la performance moyenne des 10 % des installations les plus efficaces d'un secteur ou d'un sous-secteur de l'Union pendant les années 2007 et 2008. Ce principe est repris au considérant 2 de la décision 2011/278.

39 Le considérant 4 de la décision 2011/278 énonce, par ailleurs, le principe selon lequel lorsqu'un produit est un substitut direct d'un autre produit, il convient que ces deux produits soient couverts par le même référentiel de produit et par la définition de produit correspondante.

40 Il ressort du dossier dont la Cour dispose ainsi que des arguments présentés lors de l'audience que les pellets et le minerai aggloméré ne sont, d'une manière générale, pas directement substituables et ne sont, dès lors, pas couverts par le même référentiel de produit. En effet, les pellets et le minerai aggloméré diffèrent non seulement par leurs caractéristiques de produit, mais aussi par leur composition.

41 La requérante au principal soutient que, en prenant en compte une installation produisant à la fois du minerai aggloméré et des pellets dans les installations de référence pour la détermination du référentiel du minerai aggloméré, la Commission a violé l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87 et le considérant 4 de la décision 2011/278. Le référentiel du minerai aggloméré aurait, en effet, été faussé par l'utilisation de données relatives à la production de pellets, moins émettrice de gaz à effet de serre.

42 Lors de l'audience, la Commission a cependant expliqué que l'installation de Corus Ijmuiden, qui est visée par la présente question préjudicielle, était la seule aciérie dans l'Union à produire un mélange de pellets et de minerai aggloméré pouvant, de par ses propriétés, être utilisé comme substitut direct du minerai aggloméré dans les hauts fourneaux. Cette aciérie intégrée comporterait à la fois une unité de production de pellets et une unité de production de minerai aggloméré qui sont connectées pour fournir un mélange alimentant directement les hauts fourneaux. C'est dans ce contexte particulier que les pellets et le minerai aggloméré ont pu être considérés comme substituables par la Commission.

43 La requérante au principal a, toutefois, rétorqué à cet égard qu'il ressort clairement de tous les documents officiels et, en particulier, du BREF fer et acier, que l'installation en cause possède deux unités distinctes produisant des pellets et du minerai aggloméré.

44 Dans ce contexte, il convient de relever, d'une part, que le point de savoir si les caractéristiques particulières d'une installation donnée ont une incidence sur l'inclusion de celle-ci au nombre des installations de référence aux fins de la fixation du référentiel du minerai aggloméré constitue

clairement une appréciation technique complexe, dans le cadre de laquelle la Commission dispose d'un large pouvoir discrétionnaire. D'autre part, la Commission est mieux placée que la Cour pour effectuer une telle appréciation. Or, au vu des informations disponibles, il n'est pas clairement démontré que la Commission ait commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant en compte l'installation en cause. Au contraire, il apparaît que, en dépit des caractéristiques particulières de celle-ci, le produit obtenu peut directement se substituer au minerai aggloméré, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 71 et 72 de ses conclusions.

- 45 Ainsi qu'il a été relevé lors de l'audience par la Commission, les experts consultés par celle-ci, et notamment l'association européenne de la sidérurgie, Eurofer, ont confirmé que le processus de fabrication de ce mélange pouvait être considéré comme semblable à celui du minerai aggloméré. Le produit final a donc, dans une telle installation, des propriétés semblables à celles du minerai aggloméré et se substitue directement à ce dernier pour son utilisation dans les hauts fourneaux.
- 46 Dans ces conditions, dès lors que ces deux unités de production permettent, ensemble, la fabrication d'un produit unique qui est substituable au minerai aggloméré, la production de pellets doit être considérée comme l'un des « procédés directement ou indirectement liés aux unités de procédé » au sens de la définition du minerai aggloméré figurant à l'annexe I de la décision 2011/278. Dans ces circonstances, c'est à juste titre que le référentiel de produit pour le minerai aggloméré tient compte de cette unité de production de pellets.
- 47 Si la Commission avait omis de prendre en compte l'installation produisant un substitut du minerai aggloméré, elle aurait adopté une décision contraire à la finalité de l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87, qui est d'encourager l'utilisation des techniques efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'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 et à la récupération efficace d'énergie à partir des gaz résiduels, lorsque ces moyens sont disponibles, et qu'ils n'encouragent pas l'accroissement des émissions.
- 48 Dès lors, il ne ressort pas de ce qui précède que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en prenant en compte l'installation intégrée de Corus Ijmuiden pour établir le référentiel du minerai aggloméré, le produit obtenu dans cette installation étant directement substituable au minerai aggloméré.
- 49 Dans ces conditions, en incluant une usine produisant à la fois du minerai aggloméré et des pellets dans les installations de référence pour la détermination du référentiel du minerai aggloméré, la Commission n'a pas entaché d'illégalité la décision 2011/278.
- 50 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'examen de la troisième question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2011/278, en ce que, dans cette décision, la Commission a pris en compte une usine produisant à la fois du minerai aggloméré et des pellets dans les installations de référence pour la détermination du référentiel du minerai aggloméré.

#### *Sur la quatrième question*

- 51 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande à la Cour de se prononcer sur la validité de la décision 2011/278 en ce que la Commission, en ne précisant pas spécifiquement les raisons de ses choix dans le cadre de la détermination du référentiel de la fonte liquide, aurait méconnu l'obligation de motivation qui lui est imposée en vertu de l'article 296 TFUE.
- 52 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée à cette disposition doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte incriminé, de manière à permettre aux

intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et au juge de l'Union d'exercer son contrôle. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée non seulement au regard de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêt du 6 septembre 2006, Portugal/Commission, C-88/03, EU:C:2006:511, point 88 et jurisprudence citée).

- 53 De plus, si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait inutile d'exiger une motivation spécifique pour chacun des choix techniques qu'elle a opérés (arrêt du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 134).
- 54 En l'occurrence, les motifs du choix des installations de référence sont étayés de façon claire et suffisante dans la décision 2011/278, et notamment dans ses considérants 2, 4, 6 et 8. Ceux-ci permettent de comprendre les motifs qui ont dicté l'adoption de cette décision ainsi que ses objectifs et comportent également un certain nombre de précisions techniques.
- 55 Dès lors, la Commission a respecté l'obligation de motivation qui lui est imposée par l'article 296 TFUE, dès lors que les raisons de ses choix sont exposées avec suffisamment de clarté dans la décision 2011/278.
- 56 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'examen de la quatrième question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2011/278.

### Sur les dépens

- 57 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 (première chambre) dit pour droit :

**L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité 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.**

Silva de Lapuerta

Regan

Bonichot

Fernlund

Rodin

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 juillet 2017.

Le greffier  
A. Calot Escobar

Le président de la première  
chambre  
R. Silva de Lapuerta