



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 26 de julio de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2003/87/CE — Artículo 10 *bis*, apartado 1 — Régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea — Asignación gratuita de los derechos — Decisión 2011/278/UE — Validez — Principio de buena administración — Determinación del parámetro de referencia de producto del metal caliente — Uso de los datos del “BREF” relativo a la producción de hierro y acero y de las directrices para establecer los parámetros de referencia del metal caliente — Concepto de “productos similares” — Instalaciones de referencia — Obligación de motivación»

En el asunto C-80/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el tribunal administratif de Montreuil (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Montreuil, Francia), mediante resolución de 4 de febrero de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de febrero de 2016, en el procedimiento entre

Arcelor Mittal Atlantique et Lorraine SASU

y

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

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. E. Regan (Ponente), J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de enero de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, por la Sra. J. Herschtel, avocate;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. D. Colas, T. Deleuil y J. Traband, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: francés.

- en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. A. Falk, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. White y K. Mifsud-Bonnici y la Sra. O. Beynet, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de marzo de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la validez de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2011, L 130, p. 1).
- 2 Esta petición se ha planteado en el contexto de un litigio entre ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, titular de instalaciones que generan gases de efecto invernadero, y el ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (Ministro de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Energía, Francia), en relación con la conformidad a Derecho de la Orden adoptada por dicho Ministro, de 24 de enero de 2014, por la que se establecen la lista de los titulares de explotaciones a los que se asignan derechos de emisión de gases de efecto invernadero y la cantidad de derechos asignados gratuitamente para el período 2013-2020, y de la resolución de 11 de junio de 2014, por la que la misma autoridad denegó la solicitud de revocación de la citada Orden Ministerial.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2009/29/CE

- 3 El considerando 23 de la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2009, L 140, p. 63), establece lo siguiente:

«Debe preverse la asignación gratuita de derechos de emisión con carácter transitorio a instalaciones por medio de normas armonizadas a nivel comunitario (“parámetros de referencia *ex ante*”) para minimizar las distorsiones de la competencia en la Comunidad. Esas normas deben establecerse teniendo en cuenta las técnicas más eficientes en cuanto a la energía y la emisión de gases de efecto invernadero, los productos de sustitución, los procedimientos alternativos de producción, la utilización de biomasa y energías renovables, y la captura y almacenamiento de CO₂. Tales normas no deben constituir en ningún caso un incentivo para aumentar las emisiones, y deben garantizar que se subasta un porcentaje cada vez mayor de esos derechos. Los derechos de emisión deben fijarse antes del período de comercio, de manera que el mercado pueda funcionar correctamente. Dichas normas armonizadas también pueden tener en cuenta las emisiones relacionadas con el uso de gases residuales combustibles cuando no se pueda evitar la emisión de dichos gases en el proceso de producción industrial; a ese respecto, las normas pueden contemplar la asignación de derechos de emisión de forma gratuita a los titulares de las instalaciones de combustión de los gases residuales de que se trate o a los titulares de las instalaciones de origen de dichos gases. Esas normas deben evitar asimismo distorsiones indebidas de la competencia en los mercados de la electricidad y de la

calefacción y refrigeración suministradas a instalaciones industriales. Asimismo deben evitar distorsiones indebidas de la competencia entre actividades industriales realizadas en instalaciones gestionadas por un único titular y la producción en instalaciones subcontratadas. Deben aplicarse a los nuevos entrantes que realicen las mismas actividades que las instalaciones existentes que reciben derechos de emisión gratuitos con carácter transitorio. Para evitar la distorsión de la competencia en el mercado interior, no debe asignarse ningún derecho de forma gratuita a la producción de electricidad por nuevos entrantes. Los derechos de emisión que permanezcan en la reserva para nuevos entrantes en 2020 deben subastarse.»

Directiva 2003/87/CE

- 4 El artículo 1 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2009/29 (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»), dispone lo siguiente:

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

[...]»

- 5 El artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 establece:

«1. Antes del 31 de diciembre de 2010, la Comisión adoptará medidas de desarrollo a escala comunitaria, totalmente armonizadas, para la asignación de los derechos de emisión a que se refieren los apartados 4, [5], 7 y 12, incluida cualquier medida necesaria para una aplicación armonizada del apartado 19.

Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales de la presente Directiva completándola, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 23, apartado 3.

Las medidas a que se refiere el párrafo primero determinarán, en la medida de lo posible, parámetros de referencia *ex ante* a escala comunitaria a fin de asegurar que los derechos de emisión se asignen de tal forma que se incentiven las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética, teniendo en cuenta las técnicas más eficaces, los productos de sustitución, los procedimientos alternativos de producción, la cogeneración de alta eficiencia, la recuperación energética eficaz de gases residuales, la utilización de biomasa y la captura, el transporte y el almacenamiento de CO₂, siempre que se disponga de las instalaciones necesarias, y que no se ofrezca ningún incentivo para aumentar emisiones. No se asignará ningún derecho de forma gratuita a la producción de electricidad, excepto en los casos cubiertos por el artículo 10 *quater* y en el caso de la electricidad producida con gases residuales.

Para cada sector y subsector, los parámetros de referencia se calcularán en principio en función del producto, antes que en función del insumo, a fin de maximizar las reducciones de gases de efecto invernadero y los avances en eficiencia energética a través de cada proceso productivo del sector o subsector en cuestión.

A la hora de definir los principios para establecer parámetros de referencia *ex ante* en los diferentes sectores y subsectores, la Comisión consultará a los interesados correspondientes, incluidos los sectores y subsectores afectados.

[...]

2. A la hora de definir los principios para establecer parámetros de referencia *ex ante* en los diferentes sectores o subsectores, el punto de partida será el promedio de los resultados de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficaces de un determinado sector o subsector en la Comunidad en los años 2007 y 2008. La Comisión consultará a los interesados correspondientes, incluidos los sectores y subsectores afectados.

Los reglamentos adoptados conforme a los artículos 14 y 15 contendrán unas normas armonizadas sobre el seguimiento, la notificación y la verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en relación con la producción con vistas al establecimiento de los parámetros de referencia *ex ante*.

3. Sin perjuicio de los apartados 4 y 8 y no obstante lo dispuesto en el artículo 10 *quater*, no se asignará ningún derecho de forma gratuita a los generadores de electricidad, a las instalaciones de captura de CO₂, a las conducciones para el transporte de CO₂ ni a los emplazamientos de almacenamiento de CO₂.

[...]

5. La cantidad máxima anual de derechos de emisión que constituye la base para el cálculo de los derechos de emisión asignados a las instalaciones no cubiertas por el apartado 3 que no sean nuevos entrantes no será superior a la suma de:

- a) la cantidad total anual a escala comunitaria determinada con arreglo al artículo 9, multiplicada por la cuota de emisiones de instalaciones no cubiertas por el apartado 3 de la media total de emisiones verificadas en el período 2005-2007 de instalaciones cubiertas por el régimen comunitario en el período 2008-2012, y
- b) la media total de emisiones verificadas de 2005 a 2007 de instalaciones incluidas en el régimen comunitario solo a partir de 2013 y que no estén cubiertas por el apartado 3, adaptada utilizando el factor lineal a que se refiere el artículo 9.

Si resulta necesario, se aplicará un factor de corrección uniforme intersectorial.

[...]

11. A reserva del artículo 10 *ter*, la cantidad de derechos de emisión asignados de forma gratuita de acuerdo con los apartados 4 a 7 del presente artículo en 2013 será el 80 % de la cantidad determinada de acuerdo con las medidas a que se refiere el apartado 1. A continuación, los derechos de emisión asignados de forma gratuita se reducirán cada año en la misma cantidad, hasta llegar en 2020 a una situación en la que se asigne un 30 % de derechos de forma gratuita, con el objetivo de que en 2027 no se asigne ningún derecho de emisión de forma gratuita.

12. A reserva del artículo 10 *ter*, en 2013 y en cada uno de los años siguientes hasta 2020, las instalaciones de sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono recibirán, conforme al apartado 1, derechos de emisión de forma gratuita, al 100 % de la cantidad determinada de acuerdo con las medidas a que se refiere el apartado 1.»

Decisión 2011/278

6 La Decisión 2011/278 expone lo siguiente en sus considerandos 2, 4, 6, 8, 11 y 32:

«(2) A la hora de definir los principios para establecer los parámetros de referencia *ex ante* en sectores o subsectores concretos, el punto de partida debe ser el promedio de los resultados de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficientes de un determinado sector o subsector de la Unión Europea en los años 2007 y 2008. Los parámetros de referencia deben calcularse respecto a los productos, antes que respecto a las entradas, a fin de maximizar las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero y los avances en eficiencia energética a lo largo de cada proceso de producción del sector o subsector en cuestión.

[...]

(4) En la medida de lo posible, la Comisión ha elaborado referencias para los productos, así como para los productos intermedios que se intercambian entre instalaciones, producidos en las actividades que se enumeran en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE. En principio, conviene definir una referencia para cada producto. Cuando el producto sea un sustituto directo de otro producto, ambos deben ser cubiertos por la misma referencia de producto y la correspondiente definición del mismo.

[...]

(6) Los valores de las referencias deben englobar todas las emisiones directas relacionadas con la producción, incluidas las emisiones relacionadas con la producción de calor medible utilizado para la producción, con independencia de si este calor ha sido producido *in situ* o por otra instalación. Al establecer los valores de las referencias, se dedujeron las emisiones relacionadas con la producción de electricidad y con la exportación de calor medible, incluidas las emisiones evitadas de la producción alternativa de calor o electricidad en caso de procesos exotérmicos o la producción de electricidad sin emisiones directas. Cuando la deducción de las emisiones relacionadas con la exportación de calor medible no sea posible, este calor no debería poder optar a la asignación gratuita de derechos de emisión.

[...]

(8) Para la determinación de los valores de las referencias, la Comisión ha utilizado como punto de partida la media aritmética de los resultados, en términos de emisiones de gases de efecto invernadero, de las instalaciones que constituyen el 10 % de las instalaciones más eficientes en 2007 y 2008 sobre las que se han recopilado datos. Además, de conformidad con el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87/CE, la Comisión ha analizado, en todos los sectores para los que se establece una referencia de producto en el anexo I, sobre la base de la información adicional recibida de varias fuentes, así como de un estudio específico que analiza las técnicas más eficientes y el potencial de reducción de emisiones a nivel europeo e internacional, si estos puntos de partida reflejan suficientemente las técnicas más eficaces, los productos de sustitución, los procedimientos alternativos de producción, la cogeneración de alta eficiencia, la recuperación energética eficaz de gases residuales, la utilización de biomasa y la captura y el almacenamiento de CO₂, siempre que se disponga de las instalaciones necesarias. Los datos utilizados para determinar los valores de las referencias se han obtenido a partir de fuentes muy diversas, a fin de cubrir el mayor número posible de instalaciones productoras de productos referenciados en los años 2007 y 2008. En primer lugar, los datos relativos al rendimiento, en términos de emisiones de gases de efecto invernadero, de las instalaciones incluidas en el RCDE que producen productos referenciados han sido recogidos por las asociaciones sectoriales europeas respectivas o en su nombre, sobre la base de normas definidas, contenidas en las reglas sectoriales. Como referencia para estas reglas, la Comisión proporcionó directrices sobre los

criterios de verificación y calidad aplicables a los datos utilizados para fijar las referencias en el marco del RCDE [régimen de comercio de derechos de emisión] de la UE. En segundo lugar, para complementar la recogida de datos efectuada por las diferentes asociaciones sectoriales europeas, la Comisión Europea encargó a diversos consultores que recogieran datos de las instalaciones no cubiertas por los datos del sector; asimismo, las autoridades competentes de los Estados miembros facilitaron datos y análisis.

[...]

- (11) Cuando no había datos disponibles o los datos recogidos no se atenían a la metodología de determinación de las referencias, los valores correspondientes se obtuvieron sobre la base de la información sobre los niveles actuales de emisión y consumo y sobre las técnicas más eficaces, procedente principalmente de los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF), elaborados de conformidad con la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [...]. En particular, ante la falta de datos relativos al tratamiento de los gases residuales, a las exportaciones de calor y a la producción de electricidad, los valores de las referencias de producto del coque y del metal caliente se obtuvieron a partir de cálculos de las emisiones directas e indirectas, basados en la información sobre los flujos de energía pertinentes indicados en los BREF correspondientes y en los factores de emisión por defecto establecidos en la Decisión 2007/589/CE de la Comisión, de 18 de julio de 2007, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE [...]. Con respecto a la referencia de producto del mineral sinterizado, los datos también se corrigieron sobre la base de los flujos de energía pertinentes indicados en el BREF correspondiente, teniendo en cuenta la combustión de los gases residuales en el sector.

[...]

- (32) Asimismo, es conveniente que las referencias de producto tengan en cuenta la recuperación energética eficaz de gases residuales y las emisiones relativas a su uso. Con este fin, para la determinación de los valores de las referencias de los productos cuya producción genera gases residuales se ha tomado en consideración en gran medida el contenido de carbono de estos gases residuales. Cuando los gases residuales se exportan desde el proceso de producción fuera de los límites del sistema de la referencia de producto pertinente y se queman para la producción de calor fuera de los límites del sistema de un proceso referenciado, definido en el anexo I, conviene tener en cuenta las emisiones correspondientes asignando derechos de emisión adicionales sobre la base de la referencia de calor o de combustible. A la luz del principio general según el cual no deben asignarse derechos de emisión de forma gratuita a ningún tipo de producción de electricidad, para evitar el falseamiento de la competencia en los mercados de la electricidad suministrada a las instalaciones industriales y teniendo en cuenta el precio del carbono inherente de la electricidad, es conveniente que, cuando los gases residuales se exporten desde el proceso de producción fuera de los límites del sistema de la referencia de producto pertinente y se queman para la producción de electricidad, no se asignen derechos de emisión adicionales más allá de la parte del contenido de carbono del gas residual que se haya tenido en cuenta en la referencia de producto pertinente.»

7 El artículo 1 de la Decisión 2011/278 dispone:

«La presente Decisión establece las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo a la Directiva 2003/87/CE a partir de 2013.»

8 A tenor del artículo 2 de la Decisión 2011/278:

«La presente Decisión se aplicará a la asignación gratuita de derechos de emisión del capítulo III (instalaciones fijas) de la Directiva 2003/87/CE en los períodos de comercio a partir de 2013, a excepción de la asignación transitoria gratuita de derechos de emisión para la modernización de instalaciones de generación de electricidad con arreglo al artículo 10 *quater* de la misma Directiva.»

9 El anexo I de la Decisión 2011/278 incluye las definiciones del mineral sinterizado y del metal caliente.

10 El mineral sinterizado se define como un «producto ferruginoso aglomerado que contiene finos de mineral de hierro, fundentes y materiales de reciclado que contienen hierro, con las propiedades químicas y físicas, tales como el nivel de basicidad, la resistencia mecánica y la permeabilidad, requeridas para suministrar hierro y materiales fundentes en los procesos de reducción de mineral de hierro», y el metal caliente, como «hierro líquido saturado con carbono para su transformación posterior».

Derecho francés

11 El artículo R. 229-8 del code de l'environnement (Código de Medio Ambiente), en su versión aplicable a los hechos que son objeto del litigio principal, dispone lo siguiente:

«I. Sobre la base de los datos recogidos de conformidad con el artículo 7 de la Decisión 2011/278/UE [...] y con el artículo R. 229-7, el ministro encargado de Medio Ambiente establecerá mediante orden la lista de los titulares de explotaciones a los que se asignarán y expedirán derechos de emisión de forma gratuita.

En la correspondiente orden ministerial, que se adoptará tras la aprobación por parte de la Comisión Europea de la lista de las instalaciones que le haya sido notificada con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2003/87/CE, se especificará, para cada instalación, el número total de los derechos asignados y las cantidades de derechos de emisión que se expedirán de forma gratuita cada año.

La orden ministerial se publicará en el Diario Oficial, del que el prefecto hará llegar por vía electrónica una copia a cada titular de instalaciones.

En lo que atañe a los equipos y las instalaciones contemplados en el párrafo primero del artículo L. 593-3 y a las instalaciones clasificadas mencionadas en el párrafo segundo de ese mismo artículo, la autoridad de seguridad nuclear será la encargada de dicha publicación y de la comunicación de ésta a los titulares de explotaciones.

II. El administrador nacional del registro europeo inscribirá en la cuenta de los titulares de explotaciones, el 28 de febrero de cada año a más tardar, la cantidad de derechos de emisión prevista para cada instalación en la orden ministerial a la que se hace referencia en el apartado I.

III. Mediante orden adoptada por el ministro encargado de Medio Ambiente y el ministro encargado de Industria, se establecerán los requisitos y los métodos de cálculo de la asignación y expedición de dichos derechos, incluso con carácter provisional, para cada instalación.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU es una sociedad francesa titular de instalaciones siderúrgicas. En virtud del artículo 2, apartado 1, y de los anexos I y II de la Directiva 2003/87, esas instalaciones están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. Por consiguiente, esta sociedad tiene la obligación de participar en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- 13 Dicha sociedad interpuso un recurso contra la Orden del Ministro de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Energía, de 24 de enero de 2014, por la que se establecen la lista de los titulares de explotaciones a los que se asignan derechos de emisión de gases de efecto invernadero y la cantidad de derechos asignados gratuitamente para el período 2013-2020, y contra la resolución de 11 de junio de 2014, por la que la misma autoridad denegó la solicitud de revocación de la citada Orden Ministerial.
- 14 En su recurso, la demandante en el litigio principal alega que la Orden Ministerial y la resolución mencionadas son contrarias a Derecho en la medida en que se basan en la Decisión 2011/278 y en la Decisión 2013/448/UE de la Comisión, de 5 de septiembre de 2013, relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87 (DO 2013, L 240, p. 27), Decisiones ambas que, según la demandante, no son conformes con la Directiva 2003/87.
- 15 La demandante en el litigio principal impugna, en particular, el hecho de que el parámetro de referencia del metal caliente, establecido por la Comisión y que permite calcular el número de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que cabe asignar a las diversas instalaciones industriales que producen tal producto, no tiene en cuenta las emisiones relacionadas con los gases residuales usados para la producción de electricidad y que ese parámetro de referencia no se basa en los datos más actualizados. Según la demandante en el litigio principal, el parámetro de referencia del mineral sinterizado tampoco se ajusta a la Directiva 2003/87, puesto que el cálculo en que se basa incluye una instalación que también produce pellets.
- 16 El tribunal administratif de Montreuil (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Montreuil, Francia) destaca que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para determinar el nivel de los parámetros de referencia. No obstante, estima que, de conformidad con el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, cabría asignar derechos de emisión de gases de efecto invernadero a la electricidad producida con gases residuales. También considera que es cuestionable el motivo de falseamiento de la competencia, invocado por la Comisión en la Decisión 2011/278 con el fin de oponerse a la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a la electricidad producida con gases residuales, ya que el sector del acero es un consumidor neto de electricidad.
- 17 Además, el tribunal remitente se pregunta si la Comisión ha utilizado efectivamente los datos disponibles más pertinentes para determinar el parámetro de referencia del metal caliente y alberga dudas en cuanto a la utilización por parte de aquélla de los datos relativos a una instalación que produce tanto mineral sinterizado como pellets para calcular el parámetro de referencia del mineral sinterizado. Según dicho tribunal, la Comisión no ha motivado suficientemente las razones de su elección.
- 18 En estas circunstancias, el tribunal administratif de Montreuil (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Montreuil) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Ha infringido la [Comisión] el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la [Directiva 2003/87], relativo a las normas para establecer parámetros de referencia *ex ante* y, en particular, el objetivo de la recuperación energética eficaz de gases residuales y la posibilidad de asignar gratuitamente

derechos de emisión en el caso de la electricidad producida con gases residuales, al excluir del valor de referencia del metal caliente, en su [Decisión 2011/278], las emisiones relacionadas con los gases residuales reciclados para la producción de electricidad?

- 2) ¿Ha incumplido la Comisión la obligación de utilizar los conocimientos científicos más precisos y actualizados disponibles o el principio de buena administración, al basarse, en dicha Decisión, en los datos procedentes del documento BREF relativo a la producción de hierro y acero y [en los datos declarados en 2007 en aplicación de las directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero] para determinar el parámetro de referencia del metal caliente?
- 3) La opción realizada por la [Comisión] en la [Decisión 2011/278], en caso de que quede acreditada, de incluir una fábrica que produce simultáneamente mineral sinterizado y pellets entre las instalaciones de referencia para determinar el parámetro de referencia del mineral sinterizado, ¿puede ocasionar la ilegalidad del valor de referencia?
- 4) Al no indicar expresamente en esa Decisión las razones de tal opción, ¿ha incumplido la Comisión la obligación de motivación impuesta por el artículo 296 TFUE?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 19 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide en esencia al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de la Decisión 2011/278 en relación con el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87 y, en particular, en relación con el método empleado por la Comisión para determinar el parámetro de referencia del metal caliente, en la medida en que excluye que se tengan en cuenta las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los gases residuales reciclados para la producción de electricidad.
- 20 A este respecto, del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87 se desprende que no se asignará ningún derecho de emisión de gases de efecto invernadero de forma gratuita a la producción de electricidad, excepto, entre otros supuestos, en el caso de la electricidad producida con gases residuales.
- 21 Esta excepción tiene la finalidad de incentivar, mediante la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la reducción de esas emisiones y la utilización de técnicas eficaces para mejorar la eficiencia energética.
- 22 En efecto, tal como señaló el Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, los gases residuales constituyen un subproducto inevitable de la producción de coque o de acero. Pues bien, es indiscutible que, desde un punto de vista tanto económico como medioambiental, recuperar esos gases resulta mucho más beneficioso que quemarlos mediante su combustión en antorcha.
- 23 Por otra parte, el considerando 32 de la Decisión 2011/278 dispone que, para respetar el principio general enunciado en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87, no se asignarán derechos de emisión de gases de efecto invernadero adicionales más allá de la parte del contenido de carbono del gas residual que se haya tenido en cuenta en la referencia de producto pertinente.

- 24 La demandante en el litigio principal estima que, en el parámetro de referencia de producto del metal caliente, la Comisión se abstuvo indebidamente de tener en cuenta la totalidad de las emisiones procedentes de la combustión de gases residuales reciclados para la producción de electricidad, lo que, según aduce, resulta contrario al artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87.
- 25 En primer lugar, cabe apuntar que el uso de gases residuales para la producción de electricidad implica que esos gases se utilizan en sustitución de otro combustible. Por lo tanto, para producir acero y, mediante la combustión de los gases residuales generados por ese proceso, para producir electricidad, se usa un solo combustible.
- 26 En segundo lugar, la Comisión optó por el gas natural como combustible de referencia para determinar en qué medida el parámetro de referencia del metal caliente debía tener en cuenta el contenido de carbono de los gases residuales empleados para la producción de electricidad. La razón de ello es que el reciclaje de los gases residuales para la producción de electricidad implica que la instalación de que se trate emitirá más gases de efecto invernadero que si se usara gas natural.
- 27 Ahora bien, si la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se aplicase automáticamente a toda la electricidad producida con gases residuales, ello equivaldría a asignar derechos gratuitos no sólo a las emisiones adicionales que cabe compensar con dicha asignación para no desincentivar la recuperación de esos gases, sino también a las emisiones que se habrían generado de todos modos para producir electricidad, independientemente del combustible utilizado, para las cuales queda excluida toda compensación, con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87.
- 28 Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en el apartado 73 de la sentencia de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine y otros (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311), que el considerando 32 de la Decisión 2011/278 indica que, en aplicación del artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87, la Comisión tuvo en cuenta efectivamente las emisiones relacionadas con la recuperación energética eficaz de gases residuales para la producción de electricidad.
- 29 Por consiguiente, de las consideraciones anteriores se desprende que el examen de la primera cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2011/278 en relación con el artículo 10 *bis*, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/87.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 30 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide en esencia al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de la Decisión 2011/278 por cuanto considera que la Comisión incumplió la obligación que le incumbe de utilizar los conocimientos científicos más precisos y actualizados disponibles y vulneró el principio de buena administración al basarse en dicha Decisión, para determinar el parámetro de referencia del metal caliente, en los datos del BREF relativo a la producción de hierro y acero y en los datos declarados en 2007 en aplicación de las directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «DSN 2007»).
- 31 A este respecto, procede señalar que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para determinar los parámetros de referencia por sector o subsector con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 2, de la Directiva 2003/87. En efecto, el ejercicio de esta facultad exige de su parte, en particular, tomar decisiones y realizar apreciaciones técnicas y económicas complejas. Sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencias de 8 de septiembre de 2016, Borealis y otros, C-180/15, EU:C:2016:647, apartado 45, y de 26 de octubre de 2016, Yara Suomi y otros, C-506/14, EU:C:2016:799, apartado 37).

- 32 Del considerando 11 de la Decisión 2011/278 se desprende que, cuando no había datos disponibles o los datos recogidos no se atenían a la metodología de determinación de las referencias, los valores correspondientes se obtuvieron sobre la base de la información sobre los niveles actuales de emisión y consumo y sobre las técnicas más eficaces, procedente principalmente de los BREF. En particular, ante la falta de datos relativos al tratamiento de los gases residuales, a las exportaciones de calor y a la producción de electricidad, los valores de las referencias de producto del coque y del metal caliente se obtuvieron a partir de cálculos de las emisiones directas e indirectas, basados en la información sobre los flujos de energía pertinentes indicados en los BREF correspondientes y en los factores de emisión por defecto establecidos en las DSN 2007 (sentencias de 8 de septiembre de 2016, Borealis y otros, C-180/15, EU:C:2016:647, apartado 47, y de 26 de octubre de 2016, Yara Suomi y otros, C-506/14, EU:C:2016:799, apartado 39).
- 33 Además, en cuanto a los gases residuales generados en la producción de metal caliente, del considerado 32 de la Decisión 2011/278 se desprende que las referencias de producto tienen en cuenta la recuperación energética eficaz de gases residuales y las emisiones relativas a su uso. Con este fin, para determinar los valores de las referencias de los productos cuya producción genera gases residuales se ha tomado en consideración en gran medida el contenido de carbono de estos gases residuales (sentencias de 8 de septiembre de 2016, Borealis y otros, C-180/15, EU:C:2016:647, apartado 48, y de 26 de octubre de 2016, Yara Suomi y otros, C-506/14, EU:C:2016:799, apartado 40).
- 34 En estas circunstancias, no consta que la Comisión haya incumplido la obligación de utilizar los conocimientos científicos más precisos y actualizados disponibles o haya vulnerado el principio de buena administración al basarse en dicha Decisión, para determinar el parámetro de referencia del metal caliente, en los datos del BREF relativo a la producción de hierro y acero y en los datos de las DSN 2007.
- 35 Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que el examen de la segunda cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2011/278.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 36 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide en esencia al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de la Decisión 2011/278 en la medida en que, en ella, la Comisión incluyó una fábrica que produce simultáneamente mineral sinterizado y pellets entre las instalaciones de referencia para determinar el parámetro de referencia del mineral sinterizado.
- 37 A este respecto, procede recordar que, como se indicó en el apartado 31 de la presente sentencia, la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para determinar los parámetros de referencia por sector o subsector con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 2, de la Directiva 2003/87. Por consiguiente, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencias de 8 de septiembre de 2016, Borealis y otros, C-180/15, EU:C:2016:647, apartado 45, y de 26 de octubre de 2016, Yara Suomi y otros, C-506/14, EU:C:2016:799, apartado 37).
- 38 El artículo 10 *bis*, apartado 2, de la Directiva 2003/87 dispone que, a la hora de definir los principios para establecer parámetros de referencia, el punto de partida será el promedio de los resultados de las instalaciones que constituyan el 10 % de las instalaciones más eficaces de un determinado sector o subsector en la Unión en los años 2007 y 2008. El considerando 2 de la Decisión 2011/278 reitera este mismo principio.

- 39 Por otra parte, el considerando 4 de la Decisión 2011/278 establece el principio según el cual, cuando un producto sea un sustituto directo de otro producto, ambos deben ser cubiertos por la misma referencia de producto y la correspondiente definición del mismo.
- 40 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y de las alegaciones presentadas durante la vista oral se desprende que los pellets y el mineral sinterizado no son, en general, directamente sustituibles y, por lo tanto, no están cubiertos por la misma referencia de producto, ya que difieren no sólo por sus características de producto, sino también por su composición.
- 41 La demandante en el litigio principal sostiene que, al incluir una instalación que produce simultáneamente mineral sinterizado y pellets entre las instalaciones de referencia para determinar el parámetro de referencia del mineral sinterizado, la Comisión infringió el artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87 y el considerando 4 de la Decisión 2011/278. Según la demandante, el parámetro de referencia del mineral sinterizado está sesgado porque se utilizaron datos relativos a la producción de pellets, la cual emite menos gases de efecto invernadero.
- 42 En la vista oral, la Comisión explicó sin embargo que la instalación de Corus Ijmuiden —objeto de la presente cuestión prejudicial— es la única planta de acero de la Unión que produce una mezcla de pellets y mineral sinterizado que, por sus propiedades, puede utilizarse como sustituto directo del mineral sinterizado en los altos hornos. Esta planta de acero integrada está formada por una unidad de producción de pellets y una unidad de producción de mineral sinterizado conectadas, que proporcionan una mezcla que alimenta directamente los altos hornos. La Comisión alegó que, en este contexto particular, podía considerar que los pellets y el mineral sinterizado eran productos sustitutos.
- 43 La demandante en el litigio principal, no obstante, replicó a este respecto que de todos los documentos oficiales —y, en particular, del BREF relativo a la producción de hierro y acero— se desprende claramente que la instalación de que se trata posee dos unidades diferenciadas que producen pellets y mineral sinterizado.
- 44 En este contexto, cabe señalar, por un lado, que dilucidar si las características específicas de una determinada instalación inciden en que se la incluya entre las instalaciones de referencia para determinar el parámetro de referencia del mineral sinterizado constituye sin duda una apreciación técnica compleja, para la cual la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación. Por otro lado, la Comisión está mejor situada que el Tribunal de Justicia para llevar a cabo tal apreciación. Pues bien, de la información disponible no se deduce con claridad que, al tener en cuenta la instalación de que se trata, la Comisión haya incurrido en un error manifiesto de apreciación. Por el contrario, consta que, pese a las características especiales de dicha instalación, el producto obtenido constituye un sustituto directo del mineral sinterizado, tal como indicó el Abogado General en los puntos 71 y 72 de sus conclusiones.
- 45 Tal como puso de manifiesto la Comisión en la vista oral, los peritos a los que consultó —y en particular la Asociación Europea de Siderurgia, Eurofer— confirmaron que el proceso de fabricación de esa mezcla puede considerarse similar al del mineral sinterizado. Por lo tanto, en tal instalación, el producto final presenta unas propiedades similares a las del mineral sinterizado y se usa como sustituto directo de éste en los altos hornos.
- 46 En este contexto, habida cuenta de que las dos unidades de producción mencionadas permiten fabricar conjuntamente un solo producto que puede sustituir al mineral sinterizado, la producción de pellets debe considerarse uno de los «procesos directa o indirectamente ligados a las [...] unidades de proceso», en el sentido de la definición del mineral sinterizado que figura en el anexo I de la Decisión 2011/278. En estas circunstancias, la referencia de producto del mineral sinterizado tiene en cuenta acertadamente esta unidad de producción de pellets.

- 47 Si la Comisión no hubiese incluido la instalación que produce un sustituto del mineral sinterizado, habría adoptado una decisión contraria a la finalidad del artículo 10 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, que consiste en incentivar las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y las técnicas de eficiencia energética —teniendo en cuenta las técnicas más eficaces, los productos de sustitución, los procedimientos alternativos de producción, la cogeneración de alta eficiencia, la recuperación energética eficaz de gases residuales, la utilización de biomasa y la captura, el transporte y el almacenamiento de CO₂, siempre que se disponga de las instalaciones necesarias— y en no ofrecer ningún incentivo para aumentar las emisiones.
- 48 Por consiguiente, de cuanto antecede no se desprende que la Comisión haya incurrido en un error manifiesto de apreciación al tener en cuenta la planta integrada Corus Ijmuiden para determinar el parámetro de referencia del mineral sinterizado, ya que el producto obtenido en dicha planta es un sustituto directo del mineral sinterizado.
- 49 En estas circunstancias, la opción de la Comisión de incluir una fábrica que produce simultáneamente mineral sinterizado y pellets entre las instalaciones de referencia para determinar el parámetro de referencia del mineral sinterizado, no entraña que la Decisión 2011/278 sea contraria a Derecho.
- 50 Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que el examen de la tercera cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2011/278 por el hecho de que, en dicha Decisión, la Comisión haya incluido una fábrica que produce simultáneamente mineral sinterizado y pellets entre las instalaciones de referencia para determinar el parámetro de referencia del mineral sinterizado.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

- 51 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pide en esencia al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de la Decisión 2011/278 por cuanto considera que la Comisión, al no indicar expresamente las razones de su elección en la determinación del parámetro de referencia del metal caliente, ha incumplido la obligación de motivación que le impone el artículo 296 TFUE.
- 52 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación que se exige en esa disposición debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el juez de la Unión pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase, en particular, la sentencia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, EU:C:2006:511, apartado 88 y jurisprudencia citada).
- 53 Además, si el acto impugnado revela lo esencial de los objetivos perseguidos por la institución, resulta innecesario exigir a ésta una motivación específica para cada una de las opciones de carácter técnico que haya realizado (sentencia de 12 de julio de 2005, Alliance for Natural Health y otros, C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449, apartado 134).
- 54 En el presente asunto, las razones de la elección de las instalaciones de referencia se fundamentan suficientemente y con claridad en la Decisión 2011/278, en concreto en los considerandos 2, 4, 6 y 8 de ésta. Estos considerandos permiten entender los motivos que llevaron a la adopción de dicha Decisión y los objetivos de la misma e incluyen igualmente varias precisiones técnicas.

- 55 Por consiguiente, la Comisión ha cumplido la obligación de motivación que le impone el artículo 296 TFUE, habida cuenta de que las razones de su posicionamiento se exponen con la suficiente claridad en la Decisión 2011/278.
- 56 Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que el examen de la cuarta cuestión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2011/278.

Costas

- 57 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, hayan presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El examen de las cuestiones prejudiciales planteadas no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Firmas