



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13 août 2012
Sj.j(2012)1103127 JE/nd

Orig. : SV

À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES DE LA
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

OBSERVATIONS ÉCRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice, par la **COMMISSION EUROPÉENNE**, représentée par MM. Eric White, Ken Mifsud Bonnici et Johan Enegren, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M. Antonio Aresu, Bâtiment BECH, 11 rue A. Weicker, 2721 Luxembourg,

dans l'affaire C-203/12

**Billerud Karlsborg Aktiebolag et Billerud Skärblacka Aktiebolag contre
Naturvårdsverket**

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle déférée par le Högsta domstolen (Suède) conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La Commission a l'honneur de soumettre à la Cour les observations suivantes.

INTRODUCTION

1. Le Högsta domstolen a saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle en vue d'établir si l'article 16 de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté devait être interprété de telle sorte qu'un exploitant qui n'a pas restitué un nombre de quotas suffisant doit s'acquitter d'une amende, quel que soit le motif de la non-restitution, et, dans l'affirmative, si cette amende doit ou peut être réduite si l'exploitant disposait de quotas suffisants mais ne les a pas restitués en raison d'une négligence, d'une erreur administrative ou d'un problème technique.

FAITS ET PROCÉDURE

2. Les sociétés Billerud Karlsborg AB et Billerud Skärblacka AB sont titulaires d'autorisations d'émettre du dioxyde de carbone, en application de la «lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrättigheter» [loi n° 1199 de 2004 relative aux échanges de quotas d'émission, ci-après la «loi EQE»]. En 2006, selon les déclarations de ces deux sociétés, qui ont fait l'objet de vérifications, leurs installations ont émis respectivement 10 828 tonnes et 42 433 tonnes de dioxyde de carbone. En application des dispositions du chapitre 6, article 1er, de la loi EQE, elles devaient par conséquent restituer des quotas d'émission de, respectivement, 10 828 et 42 433 tonnes, au plus tard le 30 avril 2007.
3. Il est incontesté qu'à cette date, les sociétés disposaient dans leurs comptes de transaction de quotas d'émission correspondant aux émissions de 2006. Toutefois, aucun quota n'a été restitué à l'autorité chargée d'administrer le registre [Statens energimyndighet (Agence suédoise de l'énergie)] dans le délai prescrit.
4. Le 10 décembre 2007, la Naturvårdsverket (Administration suédoise de la protection de l'environnement) a infligé aux deux sociétés des amendes s'élevant respectivement à 3 959 366 SEK et à 15 516 051 SEK pour défaut de restitution de quotas d'émission.

5. Les sociétés ont introduit un recours contre la décision du Naturvårdsverket devant le Nacka tingsrätt (miljödomstolen), qui les a déboutées le 22 septembre 2009. Les parties ont ensuite interjeté appel devant le Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), qui, le 14 septembre 2010, a confirmé l'arrêt du Nacka tingsrätts (miljödomstolen).
6. Les sociétés ont ensuite introduit un recours en révision et une plainte pour vice de procédure au motif, d'une part, que l'application du droit faite par le Miljööverdomstolen était manifestement illégale et, d'autre part, qu'en ayant omis de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel, cette juridiction de dernière instance avait commis une grave irrégularité de procédure.
7. Par ordonnance du 24 avril 2012, le Högsta domstolen a saisi la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel.

LES QUESTIONS DE LA JURIDICTION NATIONALE

8. Première question

Les dispositions de l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 ont-elles pour effet qu'un exploitant qui ne restitue pas un nombre de quotas suffisant au 30 avril doit s'acquitter d'une amende, quel que soit le motif de la non restitution, par exemple même dans le cas où l'exploitant disposait effectivement d'un nombre de quotas suffisant au 30 avril, mais ne les a pas restitués à cette date en raison d'une négligence, d'une erreur administrative ou d'un problème technique?

Deuxième question

S'il est répondu par l'affirmative à la première question, les dispositions de l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 permettent-elles de prononcer une remise de l'amende ou une réduction de son montant, par exemple dans les circonstances rapportées à ladite question?

DISPOSITIONS APPLICABLES DU DROIT DE L'UNION

9. 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 L 275 du 25.10.2003, pp. 32-46)

Article 12

Transfert, restitution et annulation de quotas

3. Les États membres s'assurent que, le 30 avril de chaque année au plus tard, tout exploitant d'une installation restitue un nombre de quotas correspondant aux émissions totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15, et pour que ces quotas soient ensuite annulés.

Article 16

Sanctions

3. Les États membres s'assurent que tout exploitant qui, au plus tard le 30 avril de chaque année, ne restitue pas un nombre de quotas suffisant pour couvrir ses émissions de l'année précédente, soit tenu de payer une amende sur les émissions excédentaires. Pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise par une installation pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas, l'amende sur les émissions excédentaires est de 100 euros. Le paiement de l'amende sur les émissions excédentaires ne libère pas l'exploitant de l'obligation de restituer un nombre de quotas égal à ces émissions excédentaires lors de la restitution des quotas correspondant à l'année civile suivante.

4. Au cours de la période de trois ans qui débute le 1^{er} janvier 2005, pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise par une installation pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas, les États membres appliquent des amendes sur les émissions excédentaires d'un niveau inférieur, qui correspond à 40 euros. Le paiement de l'amende sur les émissions excédentaires ne libère pas l'exploitant de l'obligation de restituer un nombre de quotas égal à ces émissions excédentaires lors de la restitution des quotas correspondant à l'année civile suivante.

Règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 386 du 29.12.2004, pp. 1-77).

Article 52

Restitution de quotas

Un exploitant souhaitant restituer des quotas pour une installation donnée s'adresse directement, ou par une voie jugée équivalente par la législation nationale, à l'administrateur de registre afin qu'il:

a) transfère un nombre déterminé de quotas pour une année donnée du compte de dépôt de l'exploitant correspondant vers le compte de dépôt de la Partie dans ce registre;

b) indique le nombre de quotas transférés dans la section du tableau "quotas restitués" désignée pour cette installation et pour cette année.

Le transfert et la saisie sont effectués conformément au processus de restitution des quotas prévu à l'annexe IX.

DISPOSITIONS APPLICABLES DU DROIT NATIONAL

10. Lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter [loi relative à l'échange de quotas d'émission]

Chapitre 5: Surveillance et déclaration des émissions de dioxyde de carbone

Article premier L'exploitant est tenu, en les calculant ou en les mesurant, d'assurer la surveillance de ses émissions de dioxyde de carbone, ainsi que de présenter annuellement une déclaration vérifiée desdites émissions conformément à l'article 4. La déclaration des émissions de l'année civile écoulée doit être présentée à l'autorité de surveillance au plus tard le 31 mars de l'année suivante.

Chapitre 6: Comptabilité des quotas d'émission

Restitution de quotas d'émission

Article premier Pour chaque installation, l'exploitant restitue un nombre de quotas correspondant aux émissions totales de cette installation. Pour une opération aérienne, l'exploitant restitue un nombre de quotas correspondant aux émissions totales de cette opération. Cette restitution doit s'effectuer auprès l'autorité chargée d'administrer le registre le 30 avril au plus tard et porter sur les émissions réalisées au cours de l'année civile écoulée.

Chapitre 8: Peines, confiscation, autres sanctions, réparation

Autres sanctions

--

Article 6 L'exploitant qui n'a pas restitué un nombre de quotas suffisant pour couvrir ses émissions en application du chapitre 6, article 1er, est tenu de payer à l'État une amende sur les émissions excédentaires. Pour la période comprise entre 2005 et 2007, le montant de cette amende s'élève à une somme équivalant à 40 euros par tonne de dioxyde de carbone rejetée par l'installation et pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quota. Pour les périodes postérieures, cette somme s'élève à 100 euros. La contre-valeur en couronnes

suédoises est celle basée sur le cours de change de l'euro au 1^{er} mai de l'année où intervient la restitution.

Article 7 Le paiement de l'amende sur les émissions excédentaires conformément à l'article 6 ne libère pas l'exploitant de l'obligation, visée au chapitre 6, article 1^{er}, de restituer à l'autorité chargée d'administrer le registre les quotas correspondant à ces émissions excédentaires lors de la restitution des quotas de l'année civile suivante.

**Prescriptions relatives au registre des quotas
Statens energimyndighets författningssamling (STEMS 2004:8) (Recueil
des actes législatifs de l'Agence suédoise de l'énergie)**

Chapitre 6 Restitution et annulation de quotas d'émission

Restitution

Article 1er Le 30 avril de chaque année au plus tard, chaque installation restitue un nombre de quotas d'émission correspondant à la somme que le vérificateur accrédité a validée, dans son rapport au Naturvårdsverket, en tant qu'émissions vérifiées pour l'installation concernée.

Article 2 Pour restituer les quotas d'émission pour une installation donnée, l'exploitant s'adresse à l'Autorité nationale de l'énergie, afin que l'administrateur du registre:

- 1. transfère un nombre déterminé de quotas pour une année donnée du compte de transactions de l'exploitant vers le compte de transactions national;*
- 2. indique le nombre de quotas transférés dans la section du tableau «quotas restitués» désignée pour cette installation et pour cette année.*

APPRÉCIATION JURIDIQUE

11. Dans la proposition de la Commission relative à une directive établissant un système d'échange de quotas d'émission dans la Communauté, il est prévu que les affaires impliquant une infraction à l'obligation de restituer un nombre suffisant de quotas pour couvrir les émissions dont le rejet a été vérifié doivent être traitées d'une manière stricte et cohérente dans l'ensemble de l'Union européenne. À cet effet, des amendes sont infligées pour chaque tonne excédentaire. Ces amendes sont fixées à 100 euros par tonne ou au double du prix du marché, le plus élevé de ces deux montants étant retenu. Au cours de la période précédant la période d'engagement du protocole de Kyoto, cette amende correspond au plus élevé des deux montants

suivants: soit 50 euros, soit le double du prix moyen du marché, par tonne. Outre la fixation du montant de l'amende par tonne excédentaire, les États membres prévoient des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction à la directive¹.

12. Aux termes du cinquième considérant de la directive 2003/87, celle-ci a pour objectif de contribuer à réaliser les engagements de l'UE et de ses États membres de manière plus efficace, en créant un marché européen performant de quotas d'émission de gaz à effet de serre.
13. Aux termes du douzième considérant de ladite directive, il convient que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations de la directive et qu'ils en assurent la mise en œuvre. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. L'obligation pour les États membres de fixer des règles relatives à ces sanctions est visée à l'article 16, paragraphe 1, de la directive.
14. À son article 16, paragraphe 3, la directive dispose que les États membres prévoient une amende de 100 euros par tonne d'émissions excédentaires lorsqu'un exploitant, au plus tard le 30 avril de chaque année, n'a pas restitué un nombre de quotas d'émission suffisant pour couvrir les émissions de l'année précédente. Pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007, l'article 16, paragraphe 4, prévoit une amende moins élevée, d'un montant de 40 euros par tonne.
15. Eu égard au libellé de l'article 16, la Commission estime que la règle générale relative aux sanctions en cas de violation de la directive est contenue au paragraphe 1, tandis que la disposition relative à l'amende pour émissions excédentaires visée au paragraphe 3 constitue une *lex specialis*. Le fait que le montant de l'amende soit directement mentionné dans la directive plaide également en faveur de cette thèse.
16. L'amende prévue en cas de non-restitution d'un nombre suffisant de quotas d'émission constitue donc une sanction visant à garantir une application uniforme, efficace et transparente du système d'échange de droits d'émission dans l'ensemble des États membres. De l'avis de la Commission, cela implique qu'une amende est

¹ COM(2001)581, p.16.

due indépendamment du fait que les quotas que détenait l'exploitant correspondaient aux émissions réelles ou non.

17. Un élément supplémentaire en faveur d'une interprétation stricte de l'obligation de restitution des quotas d'émission dans le délai prescrit est que l'échange de droits d'émission a créé un marché pour ces droits. Il peut dès lors exister des incitants économiques à contourner ou à manipuler le système. Il se pourrait par exemple que des quotas d'émission non restitués dans le délai prescrit soient vendus à un certain prix et que l'exploitant achète ensuite le même nombre de quotas à un prix inférieur.
18. Dans cette optique, il convient d'interpréter les termes «émissions excédentaires» comme désignant les quotas d'émission non restitués dans le délai prescrit (voir point 23 de l'ordonnance de renvoi du Högsta domstolen).
19. En ce qui concerne la proportionnalité de l'amende visée à l'article 16, la Commission observe que le législateur a estimé qu'un montant de 100 euros par tonne était nécessaire pour garantir de la façon la plus efficace possible le respect du système d'échange de droits d'émission.
20. Selon la jurisprudence de la Cour, le principe de proportionnalité implique que les moyens mis en œuvre par une disposition de droit communautaire soient aptes à réaliser l'objectif visé et ne puissent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Parallèlement, il y a lieu de reconnaître au législateur communautaire un large pouvoir d'appréciation dans un domaine qui implique de sa part des choix de nature politique, économique et sociale et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes. Dans ce domaine, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à l'objectif que le législateur de l'Union entend poursuivre peut donc affecter la légalité d'une telle mesure². La Commission tient à souligner que le système d'échange de droits d'émission constitue précisément un tel domaine politique.
21. La Commission estime que, dans le cadre de la responsabilité objective incombant à l'exploitant, l'amende en question ne peut être réduite ou remise qu'en cas de force majeure, même si cette possibilité n'est pas prévue en soi par la directive. Étant donné qu'un exploitant dispose de quatre mois pour restituer les quotas d'émission

² Arrêt de la Cour du 14 décembre 2004 dans l'affaire C-210/03, *The Queen på begäran av Swedish Match AB, Swedish Match UK Ltd/Secretary of State for Health*, Rec. 2004, p. I-11893, points 47 et 48, ainsi que la jurisprudence citée.

de l'année écoulée, d'éventuels problèmes administratifs ou techniques survenus, au sein du système national de restitution des quotas, à un quelconque moment avant le 30 avril, ne peuvent être invoqués comme des circonstances anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toutes les diligences déployées³.

22. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime en résumé que l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens qu'un exploitant est tenu de payer une amende indépendamment de la raison pour laquelle il a omis de restituer, à la date du 30 avril, un nombre de quotas d'émission suffisant pour couvrir les émissions de l'année civile précédente. L'amende ne doit donc faire l'objet d'une remise ou d'une réduction qu'en cas de force majeure.

³ Voir l'arrêt du Tribunal de première instance du 6 mars 2003, dans les affaires jointes T-61/00 et T-62/00, *Associazione Produttori Olivicoli Laziali (APOL) et Associazione Italiana Produttori Olivicoli (AIPO)/Commission européenne*, Rec 2003, p. II-00635, point 74.

CONCLUSION

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par la juridiction nationale.

L'article 16, paragraphes 3 et 4 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 doit être interprété en ce sens qu'un exploitant qui ne restitue pas au 30 avril un nombre de quotas suffisant pour couvrir les émissions de l'année précédente doit s'acquitter d'une amende. Cette amende ne peut faire l'objet d'une remise ou d'une réduction qu'en cas de force majeure.

Eric WHITE

Ken MIFSUD BONNICI

Johan ENEGREN

Agents de la Commission