



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18 juillet 2014

SJ h(2014)2655559

**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 de l'Union européenne

par la **COMMISSION EUROPÉENNE**, représentée par M. Eric WHITE, conseiller juridique, et M. Christoph HERMES, membre du service juridique de la Commission, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M^{me} Merete CLAUSEN, également membre de son service juridique, Bâtiment BECH, L-2721 Luxembourg, la Commission consentant à la signification de tous les actes de procédure via l'application électronique «e-Curia»,

dans l'affaire C-148/14

Nordzucker AG

contre

République fédérale d'Allemagne

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 TFUE, par le Bundesverwaltungsgericht et portant sur l'interprétation à donner à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003¹ (ci-après la «directive»).

¹ 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 Commission a l'honneur de formuler les observations suivantes dans l'affaire en présence:

I. LES FAITS ET LA PROCEDURE AU PRINCIPAL

1. Les faits suivants ressortent en substance de l'ordonnance de renvoi.
2. La société Nordzucker AG exploitait une fabrique de sucre comportant un générateur de vapeur soumis à l'échange de quotas d'émissions. Elle a rédigé, au titre de l'année 2005, une déclaration indiquant une certaine quantité totale d'émissions de dioxyde de carbone. Un organisme spécialisé a vérifié la déclaration et l'a évaluée comme étant satisfaisante. Nordzucker AG a transmis en mars 2006 la déclaration vérifiée à l'autorité allemande compétente. Au 30 avril 2006, Nordzucker AG a restitué un nombre de quotas correspondant à la déclaration. L'autorité a ensuite vérifié la déclaration et conclu que certaines émissions générées dans l'installation de Nordzucker AG y avaient indûment été omises. Nordzucker AG a alors corrigé sa déclaration en conséquence et restitué, le 24 avril 2007, un nombre de quotas supplémentaires correspondant aux émissions ajoutées à la déclaration.
3. En décembre 2007, les autorités compétentes ont infligé à Nordzucker AG une amende en vertu de l'article 18, paragraphe 1, de la loi du 8 juillet 2004 sur l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (*Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen*, ci-après la «TEHG») et rejeté une réclamation formée contre cette décision. Nordzucker AG a attaqué les décisions correspondantes devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) et l'Oberverwaltungsgericht (cour d'appel administrative) et obtenu gain de cause. La République fédérale d'Allemagne a saisi le Bundesverwaltungsgericht par la voie d'un recours en «Revision».
4. La juridiction de renvoi a sursis à statuer et saisi la Cour de la question préjudicielle suivante:

«L'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 doit-il être interprété en ce sens qu'il y a également lieu d'infliger l'amende sur les émissions excédentaires lorsque l'exploitant a, au plus tard le

la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32), telle que modifiée par la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 (JO L 338 du 13.11.2004, p. 18).

30 avril d'une année, restitué un nombre de quotas correspondant à la quantité totale des émissions indiquée dans sa déclaration concernant les émissions générées l'année précédente par l'installation et vérifiée comme étant satisfaisante par le vérificateur, mais que les autorités compétentes constatent toutefois, après le 30 avril, que la quantité totale des émissions indiquée dans cette déclaration vérifiée a été, de façon incorrecte, sous-déclarée, que la déclaration est corrigée et que l'exploitant restitue les quotas supplémentaires dans le nouveau délai?»

II. LE CADRE JURIDIQUE

A. Législation de l'Union

5. La directive dispose ce qui suit dans sa version pertinente pour les faits de la procédure au principal et donc pour la demande de décision préjudicielle présentée en l'espèce²:

Article 6

Conditions de délivrance et contenu de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre

[...]

2. L'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre contient les éléments suivants:

[...]

e) l'obligation de restituer, dans les quatre mois qui suivent la fin de chaque année civile, des quotas correspondant aux émissions totales de l'installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15.

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 14

² La décision infligeant l'amende, attaquée dans la procédure au principal, est datée du 7 décembre 2007. C'est, à cette date, la directive 2003/87/CE telle que modifiée par la directive 2004/101/CE qui était en vigueur (voir note 1).

Lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions

1. *La Commission adopte des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions, résultant des activités indiquées à l'annexe I, de gaz à effet de serre spécifiés en relation avec ces activités, conformément à la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, d'ici le 30 septembre 2003. Les lignes directrices sont fondées sur les principes en matière de surveillance et de déclaration définis à l'annexe IV.*
2. *Les États membres s'assurent que les émissions soient surveillées conformément aux lignes directrices.*
3. *Les États membres s'assurent que chaque exploitant d'une installation déclare à l'autorité compétente les émissions de cette installation au cours de chaque année civile, après la fin de l'année concernée, conformément aux lignes directrices.*

Article 15

Vérification

Les États membres s'assurent que les déclarations présentées par les exploitants en application de l'article 14, paragraphe 3, soient vérifiées conformément aux critères définis à l'annexe V, et à ce que l'autorité compétente en soit informée.

Les États membres veillent à ce qu'un exploitant dont la déclaration n'a pas été reconnue satisfaisante, après vérification conformément aux critères définis à l'annexe V, pour le 31 mars de chaque année en ce qui concerne les émissions de l'année précédente, ne puisse plus transférer de quotas jusqu'à ce qu'une déclaration de sa part ait été vérifiée comme étant satisfaisante.

Article 16

Sanctions

1. *Les États membres déterminent le régime de sanctions applicable aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive, et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celui-ci. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission au plus tard le 31 décembre 2003 et toute modification ultérieure dans les meilleurs délais.*
2. *Les États membres veillent à publier le nom des exploitants qui sont en infraction par rapport à l'exigence de restituer suffisamment de quotas en vertu de l'article 12, paragraphe 3.*
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.

III. DROIT NATIONAL

6. La TEHG dispose, dans sa version communiquée par la juridiction de renvoi:

Article 6: Quotas

(1) Le responsable restitue à l'autorité compétente, au plus tard le 30 avril de l'année, à compter pour la première fois de 2006, un nombre de quotas correspondant aux émissions résultant de son activité au cours de l'année civile précédente.

[...]

Article 18: Mise en œuvre de l'obligation de restitution

(1) En cas de non-respect par le responsable de son obligation au titre de l'article 6, paragraphe 1, l'autorité compétente inflige une amende de 100 euros - 40 euros au cours de la première période d'allocation - pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise et pour laquelle le responsable n'a pas restitué de quota. L'autorité peut renoncer à infliger une amende si le responsable n'a pas pu se conformer à son obligation au titre de l'article 6, paragraphe 1, pour cause de force majeure.

(2) Dans la mesure où le responsable n'a pas déclaré de manière correcte les émissions résultant de son activité, l'autorité compétente procède à une estimation des émissions produites par l'activité au cours de l'année civile précédente. Cette estimation constitue une base irréfragable de l'obligation au titre de l'article 6, paragraphe 1. Il est fait abstraction de l'estimation si le responsable satisfait de manière correcte à son obligation de déclaration dans le cadre de l'audition précédant la décision fixant l'amende visée au paragraphe 1.

(3) Le responsable demeure tenu de restituer les quotas manquants, conformément à l'estimation réalisée dans le cas prévu au paragraphe 2, au plus tard le 30 avril de l'année suivante. Si le responsable ne restitue pas les quotas manquants au plus tard le 30 avril de l'année suivante, les quotas à l'octroi ou à l'allocation desquels le responsable a droit sont imputés à l'obligation qui lui incombe aux termes de la première phrase.

(4) Le nom des responsables qui ont méconnu leurs obligations au titre de l'article 6, paragraphe 1, sont publiés au Bundesanzeiger (bulletin fédéral des annonces officielles). La publication présuppose qu'une amende a été infligée à titre définitif.

IV. APPRECIATION JURIDIQUE

7. Par sa question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, en vue d'une interprétation conforme au droit de l'Union des dispositions en cause de la TEHG (qu'elle estime possible), l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive doit être interprété en ce sens qu'il y a lieu d'infliger une sanction pour émissions excédentaires dans la situation suivante: un exploitant restitue au plus tard le 30 avril un nombre de quotas correspondant à la quantité totale des émissions indiquée dans sa déclaration concernant les émissions générées l'année précédente par l'installation. La déclaration a auparavant été jugée satisfaisante par le vérificateur. L'autorité compétente constate, après le 30 avril, que la quantité totale des émissions indiquée dans cette déclaration vérifiée a été, de façon incorrecte, sous-déclarée. L'exploitant corrige alors la déclaration et restitue les quotas supplémentaires dans le nouveau délai.
8. La Commission est d'avis qu'il y a lieu de répondre par la négative. L'article 16, paragraphes 3 et 4, n'impose pas de sanctions pour émissions excédentaires dans une telle situation.
9. Cette conclusion ne ressort pas encore sans équivoque du libellé de l'article 16, paragraphe 3, de la directive. L'expression «un nombre de quotas suffisant» ne précise pas si le nombre de quotas restitués doit correspondre à la quantité des émissions ressortant de la déclaration des émissions vérifiée ou à celle déterminée ultérieurement par une autorité compétente.
10. L'interprétation correcte de l'article 16, paragraphe 3, de la directive découle des considérations systématiques qui suivent.
11. Au paragraphe 2 de l'article 16, qui le précède immédiatement, figure une disposition parallèle qui prévoit, comme sanction pour la même infraction, à savoir le défaut de restitution dans les délais d'un nombre suffisant de quotas, la publication du nom des exploitants de l'installation. L'article 16, paragraphe 2, en se référant expressément à «l'exigence [...] en vertu de l'article 12, paragraphe 3»,

établit clairement que ladite disposition précise la substance de l'obligation de restitution, qui est également pertinente pour l'article 16, paragraphe 3³.

12. Conformément à l'article 12, paragraphe 3, un exploitant doit restituer dans les délais 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*» (caractères italiques ne figurant pas dans l'original). L'obligation de restitution porte donc sur un nombre de quotas correspondant à la quantité d'émissions totales qui résulte de la vérification visée à l'article 15. L'article 15 prévoit que les déclarations relatives aux émissions de chaque installation que les exploitants doivent présenter en vertu de l'article 14, paragraphe 3, sont vérifiées conformément aux critères définis à l'annexe V. Cela signifie notamment qu'elles doivent être vérifiées par un vérificateur indépendant de l'exploitant (voir annexe V, point 12). L'article 12, paragraphe 3, se fonde ainsi, pour la détermination de l'obligation de restitution, sur la quantité totale d'émissions indiquée par les exploitants dans leurs déclarations et vérifiée par un vérificateur indépendant.
13. Cette interprétation de l'obligation de restitution visée à l'article 12, paragraphe 3, est corroborée par les autres versions linguistiques de cette disposition. C'est ainsi que les versions anglaise et française exigent une restitution de quotas respectivement «equal to the total emissions [...] *as verified in accordance with Article 15*» et «correspondant aux émissions totales [...], *telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15*» (caractères italiques ne figurant pas dans l'original).
14. C'est en des termes analogues que l'obligation de restitution est formulée à l'article 6, paragraphe 2, point e), de la directive, qui dispose que les autorisations d'émettre des gaz à effet de serre doivent contenir «l'obligation de restituer, dans les quatre mois qui suivent la fin de chaque année civile, des quotas *correspondant aux émissions totales* de l'installation au cours de l'année civile écoulée, *telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15*» (caractères italiques ne

³ La Commission signale que la version actuellement en vigueur de la directive 2003/87 a remplacé, à l'article 16, paragraphe 2, la référence à l'article 12, paragraphe 3, par la référence plus générale à l'«exigence de restituer suffisamment de quotas en vertu de la présente directive». De l'avis de la Commission, ce libellé inclut toutefois également l'obligation de restitution visée à l'article 12, point 3.

figurant pas dans l'original). Là encore, seules sont pertinentes les émissions telles qu'elles ont été vérifiées par un vérificateur indépendant.

15. Cette importance centrale des émissions totales indiquées dans la déclaration vérifiée pour la détermination de l'obligation de restitution conformément à l'article 12, paragraphe 3, de la directive se reflète également dans les lignes directrices pour la surveillance et la déclaration⁴, qui disposent à leur point 7.4, sixième alinéa: «S'il a été jugé satisfaisant au terme de la vérification, l'autorité compétente utilisera le *chiffre* d'émissions totales de l'installation *indiqué dans la déclaration* pour vérifier qu'un nombre suffisant de quotas a été restitué par l'exploitant» (caractères italiques ne figurant pas dans l'original). Conformément aux lignes directrices, les autorités compétentes se réfèrent donc, pour vérifier si les exploitants d'installations ont restitué suffisamment de quotas, à la quantité d'émissions indiquée dans la déclaration vérifiée. Il n'est pas prévu de seconde vérification par des autorités compétentes. Si une seconde vérification est néanmoins effectuée et qu'elle aboutit à une correction de la quantité des émissions indiquée dans la déclaration vérifiée, cela ne permet pas d'établir une infraction à l'obligation de restitution visée à l'article 12, paragraphe 3, de la directive.
16. Dans l'ensemble, l'article 12, paragraphe 3, de la directive impose donc la restitution des quotas correspondant à la quantité d'émissions qui ressort de la déclaration vérifiée conformément à l'article 15, c'est-à-dire jugée satisfaisante par un vérificateur indépendant de l'exploitant. S'il apparaît ultérieurement, par exemple après vérification par une autorité compétente après le 30 avril, comme dans la procédure au principal, que cette quantité a été sous-déclarée par rapport aux émissions effectives de l'installation, cet élément n'est pas constitutif d'une infraction à l'obligation de restitution.
17. Il ressort donc d'une analyse systématique que l'expression «nombre de quotas suffisant» figurant à l'article 16, paragraphe 3, de la directive se réfère à l'obligation de restitution prévue à l'article 12, paragraphe 3, qui exige la restitution de quotas correspondant à la quantité d'émissions indiquée dans la déclaration

⁴ Décision de la Commission (2004/156/CE) du 29 janvier 2004 concernant l'adoption de lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 59 du 26.2.2004, p. 1).

vérifiée. Si l'exploitant d'une installation restitue un tel nombre de quotas, il n'y a pas lieu de lui infliger une sanction pour émissions excédentaires même si la quantité d'émissions en question apparaît ultérieurement avoir été sous-déclarée.

18. Cette interprétation est au demeurant conforme à l'esprit et à la finalité de l'article 16, paragraphe 3, de la directive. Ainsi que la Cour l'a déclaré, la lourde sanction prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive vise à mettre le système d'échange de quotas à l'abri des distorsions de concurrence résultant des manipulations de marché (arrêt de la Cour dans l'affaire C-203/12, *Billerud*, EU:C:2013:664, point 27) en évitant que certains exploitants contournent ou manipulent abusivement le système (arrêt *Billerud*, EU:C:2013:664, point 39). On serait en présence d'une telle manipulation abusive, par exemple, si l'exploitant d'une installation retenait des quotas au 30 avril pour spéculer sur l'évolution ultérieure du marché. Si, par contre, l'exploitant d'une installation se conforme à la quantité d'émissions indiquée dans la déclaration qu'un vérificateur indépendant a jugée satisfaisante et qu'il restitue au 30 avril un nombre de quotas correspondant, il ne s'agit pas d'une manipulation abusive même si la quantité d'émissions indiquée apparaît ultérieurement avoir été sous-déclarée.
19. Enfin, une interprétation qui, dans une telle situation, prévoirait des sanctions telles que visées à l'article 16, paragraphe 3, de la directive ne serait guère compatible avec le principe de proportionnalité du droit de l'Union. Comme la juridiction de renvoi l'expose à juste titre, l'objectif d'une règle ainsi comprise ne serait pas uniquement la mise en œuvre de l'obligation de restituer dans les délais les quotas pour les émissions vérifiées, mais aussi de l'obligation de déterminer et de déclarer correctement les émissions (voir point 20 de l'ordonnance de renvoi). Les exploitants sont certes assujettis à cette dernière obligation également. Néanmoins, il apparaît disproportionné, eu égard aux contraintes qui en résultent pour les exploitants d'installations, de recourir, aux fins de la mise en œuvre de cette obligation, aux sanctions extrêmement lourdes prévues à l'article 16, paragraphe 3, de la directive. Il convient surtout de noter à cet égard que la vérification, par des vérificateurs indépendants, des émissions totales déclarées par les exploitants d'installations telle qu'elle est prévue à l'article 15 de la directive contribue déjà de manière substantielle à ce que les émissions soient correctement déterminées et déclarées. Dans la mesure où ce contrôle peut parfois s'avérer inopérant parce que

des exploitants d'installations indiquent dans leurs déclarations des quantités incorrectes d'émissions totales et que les vérificateurs indépendants ne s'en rendent pas compte, les États membres peuvent assortir de telles infractions à l'obligation de déclaration de sanctions proportionnées en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive.

V. PROPOSITION DE DÉCISION

20. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

L'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens qu'il n'y a pas lieu d'infliger la sanction pour émissions excédentaires lorsque l'exploitant a, au plus tard le 30 avril d'une année, restitué un nombre de quotas correspondant à la quantité totale des émissions indiquée dans sa déclaration concernant les émissions générées l'année précédente par l'installation et jugée satisfaisante par le vérificateur, mais que l'autorité compétente constate, après le 30 avril, que la quantité totale des émissions indiquée dans cette déclaration vérifiée a été, de façon incorrecte, sous-déclarée, que la déclaration est corrigée et que l'exploitant restitue les quotas supplémentaires dans le nouveau délai.

Christoph HERMES

Eric WHITE

Agents de la Commission