



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} ELEANOR SHARPSTON
présentées le 10 novembre 2016¹

Affaire C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
contre
Bundesrepublik Deutschland

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne)]

«Politique d'environnement — Directive 2003/87/CE — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne — Article 3, sous b) — Définition de la notion d'«émissions» — Règlement (UE) n° 601/2012 — Surveillance et déclaration des émissions — Dioxyde de carbone transféré d'une installation à une autre installation produisant du carbonate de calcium précipité chimiquement lié à ce produit»

1. Le présent renvoi préjudiciel concerne le sens du terme « émissions » dans la directive 2003/87/CE². Ce concept est au cœur du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre établi par cette directive (ci-après le « système d'échange de quotas »).

2. Selon l'article 3, sous b), de la directive 2003/87, aux fins de cette directive, les « émissions » de gaz à effet de serre n'existent qu'en cas de « rejet dans l'atmosphère de gaz » (y compris le dioxyde de carbone)³ soumis au système d'échange de quotas. Il est soutenable que certaines dispositions du règlement (UE) n° 601/2012 de la Commission⁴, qui met en œuvre la directive 2003/87, élargissent le concept d'« émissions » de cette directive. Cette situation est due au fait qu'elles traitent le dioxyde de carbone transféré d'une installation à une autre installation qui transforme ce gaz en un produit stable⁵ auquel il est chimiquement lié (de sorte qu'il n'est ainsi effectivement *pas* rejeté dans l'atmosphère) en tant qu'« émissions » de la première installation. Par conséquent, l'exploitant de la première installation (l'installation d'origine) doit inclure ce dioxyde de carbone dans son rapport annuel à l'autorité nationale compétente et restituer les quotas correspondants. Le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne) se demande si cela est conforme à la portée du concept d'« émissions » dans la directive 2003/87 et si les dispositions pertinentes du règlement n° 601/2012 sont dès lors invalides.

1 — Langue originale : l'anglais.

2 — Directive 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). La version de cette directive pertinente pour la procédure au principal est celle modifiée par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009 (JO 2009, L 140, p. 63).

3 — Dans les développements qui suivent, j'utiliserai indifféremment les termes « dioxyde de carbone » et « CO₂ ».

4 — Règlement du 21 juin 2012 relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre au titre de la directive 2003/87 (JO 2012, L 181, p. 30).

5 — Carbonate de calcium précipité (ci-après le « CCP »). Cette substance est utilisée pour fabriquer divers produits industriels tels que la colle, la peinture, le papier, etc.

Droit de l'Union

La directive 2003/87

3. Comme l'indique clairement son considérant 5, la directive 2003/87 vise à contribuer à réaliser les engagements de l'Union européenne et de ses États membres, dans le cadre du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ci-après le « protocole de Kyoto »)⁶, de réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre de manière plus efficace, au moyen d'un marché européen performant de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après les « quotas ») et en nuisant le moins possible au développement économique et à l'emploi.

4. Conformément à son article 1^{er}, premier alinéa, la directive 2003/87 établit un système d'échange de quotas dans l'Union « afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes ». L'article 1^{er}, deuxième alinéa, prévoit des réductions progressives plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique.

5. L'article 2, paragraphe 1, dispose que la directive 2003/87 s'applique aux émissions générées par les activités identifiées à l'annexe I et aux gaz à effet de serre énumérés à l'annexe II. Le dioxyde de carbone (CO₂) figure parmi les gaz repris dans cette liste.

6. L'article 3, sous b), définit la notion d'« émissions », aux fins de la directive 2003/87, comme « le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées dans une installation [...] ». Selon l'article 3, sous e), on entend par « installation » « une unité technique fixe où se déroulent une ou plusieurs des activités indiquées à l'annexe I ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution ».

7. L'article 10 bis (« Règles communautaires transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit ») dispose notamment ce qui suit :

« 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 [...]

[...]

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 CO₂, lorsque ces moyens sont disponibles, et n'encouragent pas l'accroissement des émissions. [...]

6 — Le protocole de Kyoto a été adopté le 11 décembre 1997 et par la décision 2002/358/CE, du 25 avril 2002, relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (JO 2002, L 130, p. 1).

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.

[...]

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. [...]

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.

[...] »

8. L'article 12 concerne le transfert, la restitution et l'annulation de quotas. En vertu de l'article 12, paragraphe 3, « [l]es États membres s'assurent que, le 30 avril de chaque année au plus tard, tout exploitant d'une installation restitue un nombre de quotas, autres que des quotas délivrés en vertu du chapitre II [7], 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 que ces quotas soient ensuite annulés ».

9. Conformément à l'article 12, paragraphe 3 bis, « [u]ne obligation de restituer des quotas ne doit pas se produire dans le cas d'émissions vérifiées en tant que faisant l'objet d'un captage et d'un transport en vue d'un stockage permanent vers une installation pour laquelle un permis est en vigueur conformément à la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 sur le stockage géologique du dioxyde de carbone [8] ».

10. L'article 14 (« Surveillance et déclaration des émissions ») dispose notamment ce qui suit :

« 1. Le 31 décembre 2011 au plus tard, la Commission arrête un règlement relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions [...] relatives aux activités énumérées à l'annexe I [...] fondé sur les principes régissant la surveillance et la déclaration énoncés à l'annexe IV [9] et précise le potentiel de réchauffement planétaire des différents gaz à effet de serre dans les exigences relatives à la surveillance et à la déclaration de ces gaz.

Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêtée en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

7 — Ce chapitre concerne l'aviation et n'est donc pas pertinent pour la procédure au principal.

8 — JO 2009, L 140, p. 114.

9 — Les principes de surveillance et de déclaration des émissions exposés dans cette annexe exigent que l'exploitant intègre notamment dans le rapport relatif à l'installation les émissions totales de cette installation calculées ou mesurées pour chaque activité relevant de l'annexe I. Voir annexe IV, partie A, « Surveillance et déclaration des émissions des installations fixes », B et C.

2. Le règlement visé au paragraphe 1 tient compte des données scientifiques les plus exactes et les plus actualisées disponibles, en particulier celles du GIEC [10], et peut également contenir des dispositions contraignant les exploitants à déclarer les émissions liées à la production des marchandises fabriquées par les secteurs industriels à forte intensité d'énergie qui peuvent être exposés à la concurrence internationale. Ledit règlement peut également prévoir des conditions permettant une vérification indépendante de ces informations.

[...]

3. Les États membres veillent à ce que chaque exploitant d'installation [...], après la fin de l'année concernée, surveille et déclare à l'autorité compétente les émissions produites par son installation, au cours de chaque année civile, conformément au règlement visé au paragraphe 1.

[...] »

11. L'article 15, premier alinéa (« Vérification et accréditation ») dispose que « [l]es 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 toute disposition détaillée adoptée par la Commission en vertu du présent article, et à ce que l'autorité compétente en soit informée ».

12. L'article 16 (« Sanctions ») prévoit notamment ce qui suit :

« 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. [...]

[...]

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 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. »

Le règlement n° 601/2012

13. Comme cela ressort de la référence à sa deuxième base juridique, le règlement n° 601/2012 met notamment en œuvre l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2003/87. L'article 1^{er} du règlement n° 601/2012 dispose que celui-ci définit les règles applicables à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et des données d'activité au titre de la directive 2003/87 pour la période d'échanges du système d'échange de quotas qui commence le 1^{er} janvier 2013 et pour les périodes d'échanges ultérieures.

10 — Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

14. L'article 5 exige que la surveillance et la déclaration soient « exhaustives et couvrent toutes les émissions de procédé et de combustion provenant de l'ensemble des sources d'émission et des flux liés aux activités énumérées à l'annexe I de la directive [2003/87] [...] ainsi que les émissions de tous les gaz à effet de serre indiqués en rapport avec ces activités, tout en évitant une double comptabilisation»¹¹.

15. L'article 11, paragraphe 1, dispose que « [c]haque exploitant [...] surveille ses émissions de gaz à effet de serre sur la base d'un plan de surveillance approuvé par l'autorité compétente conformément à l'article 12, qui tient compte de la nature et du fonctionnement de l'installation [...] à laquelle il s'applique»¹².

16. En application de l'article 20, paragraphe 2, « [l]orsqu'il définit le processus de surveillance et de déclaration, l'exploitant tient compte des exigences sectorielles énoncées à l'annexe IV ». Le point 10, B, quatrième alinéa, de l'annexe IV du règlement n° 601/2012 indique que, « [l]orsque du CO₂ est utilisé dans l'installation ou transféré vers une autre installation en vue de la production de [...] CCP, la quantité correspondante de CO₂ est considérée comme ayant été émise par l'installation qui a produit le CO₂ ».

17. L'article 49, paragraphe 1, dispose ce qui suit :

« L'exploitant déduit des émissions de l'installation toute quantité de CO₂ provenant du carbone fossile utilisé dans le cadre d'activités visées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE qui n'est pas émise par l'installation, mais qui est transférée par celle-ci vers l'une des entités suivantes :

- a) une installation de captage aux fins du transport et du stockage géologique à long terme dans un site de stockage autorisé en vertu de la directive 2009/31/CE ;
- b) un réseau de transport aux fins du stockage géologique à long terme dans un site de stockage autorisé en vertu de la directive 2009/31/CE ;
- c) un site de stockage autorisé en vertu de la directive 2009/31/CE aux fins du stockage géologique à long terme.

Pour tous les autres types de transfert de CO₂, les émissions de l'installation ne peuvent faire l'objet d'aucune déduction de CO₂»¹³.

Droit allemand

18. La Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (loi sur l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre), du 21 juillet 2011, transpose la directive 2003/87 en Allemagne. L'article 3 de cette loi définit le concept d'« émissions ». Il se réfère au rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre générés par les activités figurant à l'annexe I de cette loi.

11 — Voir point 5 des présentes conclusions.

12 — Le plan de surveillance décrit de façon détaillée, exhaustive et transparente la méthode de surveillance appliquée par une installation spécifique, y compris des informations générales sur l'installation, une description détaillée des méthodes fondées sur le calcul ou sur la mesure appliquée et de la méthode de surveillance en cas de transfert de CO₂ conformément à l'article 49 du règlement n° 601/2012. Voir article 12, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 601/2012 et point 1 de l'annexe I à ce règlement.

13 — La raison d'être de l'article 49 apparaît au considérant 13 qui explique que « [p]our prévenir les risques de contournement de la législation liés au transfert de [...] de CO₂ pur, il convient de n'autoriser ces transferts [qu'aux] fins du stockage dans un site de stockage géologique conformément au [Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQUE)] de l'Union, qui est actuellement la seule forme de stockage permanent du CO₂ acceptée au titre du SEQUE [...] ».

Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de cette loi, l'exploitant est tenu de calculer les émissions de son installation au cours d'une année civile et de les déclarer à l'autorité compétente jusqu'au 31 mars de l'année suivante. L'article 6 exige de l'exploitant qu'il soumette à l'approbation de l'autorité compétente, pour chaque période d'échange de quotas, un plan de surveillance.

Faits, procédure et questions préjudicielles

19. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (ci-après « Schaefer Kalk ») exploite une installation de combustion de chaux à Hahnstätten (Allemagne). Cette activité est soumise au système d'échange de quotas¹⁴. Schaefer Kalk transfère une partie du dioxyde de carbone qu'elle génère en raison de cette activité à une installation dans laquelle le dioxyde de carbone est utilisé pour produire du CCP.

20. Le 31 juillet 2012, Schaefer Kalk a sollicité auprès de la Deutsche Emissionshandelsstelle (service d'échange de quotas d'émission, Allemagne), l'autorisation d'un plan de surveillance. Elle a notamment demandé une dispense à l'obligation de présenter un rapport sur le dioxyde de carbone transféré en vue de la production de CCP (et donc de rendre les quotas d'émission équivalant au dioxyde de carbone transféré). Schaefer Kalk a motivé sa demande, en substance, par le fait que le CO₂ est chimiquement lié au CCP et qu'il n'est donc pas rejeté dans l'atmosphère.

21. Le service d'échange de quotas d'émission a autorisé, par une décision du 10 janvier 2013, le plan de surveillance présenté par Schaefer Kalk sans aborder la question du dioxyde de carbone transféré en vue de la production de CCP. Par une décision postérieure du 29 août 2013, cette autorité a rejeté la demande de Schaefer Kalk visant à la déduction du dioxyde de carbone transféré de ses émissions au motif qu'une telle déductibilité n'est pas envisageable aux termes de l'article 49 et de l'annexe IV du règlement n° 601/2012.

22. Schaefer Kalk a contesté la décision du 29 août 2013 devant la juridiction de renvoi. Elle a fait valoir, en substance, que l'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 601/2012 et le point 10, B, quatrième alinéa, de l'annexe I à ce règlement sont incompatibles avec l'article 3, sous b), et l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2003/87 dans la mesure où ils incluent dans les « émissions » d'une installation du dioxyde de carbone qui n'est pas rejeté dans l'atmosphère, mais qui est transféré vers une autre installation en vue de la production de CCP auquel ledit dioxyde de carbone est chimiquement lié. La charge financière qui en découle (c'est-à-dire la rétrocession annuelle d'un certain nombre de quotas équivalant à ce dioxyde de carbone) est de nature à décourager les exploitants de procéder à de tels transferts et, dès lors, de porter atteinte à l'objectif de réduction des émissions poursuivi par la directive 2003/87.

23. La juridiction de renvoi a sursis à statuer et a présenté une demande de décision préjudicielle portant sur les questions suivantes :

- « 1) Le règlement [...] n° 601/2012 de la Commission est-il invalide et méconnaît-il les objectifs de la directive [2003/87] dans la mesure où il dispose à son article 49, paragraphe 1, deuxième [alinéa], que le CO₂ qui n'est pas transféré au sens de l'article 49, paragraphe 1, premier [alinéa], est considéré comme ayant été émis par l'installation qui l'a produit ?
- 2) Le règlement [...] n° 601/2012 de la Commission est-il invalide et méconnaît-il les objectifs de la directive [2003/87] dans la mesure où il dispose au point 10 de son annexe IV que le CO₂ transféré vers une autre installation en vue de la production de [CCP] est considéré comme ayant été émis par l'installation qui l'a produit ? »

14 — L'annexe I mentionne, parmi les activités soumises au SEQUE, la « production de chaux, y compris la calcination de dolomite et de magnésite, dans des fours rotatifs ou dans d'autres types de fours avec une capacité de production supérieure à 50 tonnes par jour ».

24. Schaefer Kalk, le gouvernement allemand et la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Les mêmes parties et le service d'échange de quotas d'émission ont présenté des observations orales lors de l'audience du 30 juin 2016.

Analyse

La recevabilité de la mise en cause par Schaefer Kalk de la validité du règlement n° 601/2012

25. Le gouvernement allemand s'interroge sur le fait de savoir si Schaefer Kalk, qui a omis de former un recours en annulation contre le règlement n° 601/2012 devant le Tribunal de l'Union européenne, peut toujours invoquer, dans le cadre de la procédure nationale pendante devant la juridiction de renvoi, l'invalidité de l'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, et du point 10, B, de l'annexe IV de ce règlement. Le gouvernement allemand se réfère ici à l'accès plus large aux juridictions de l'Union dont bénéficient désormais les particuliers en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, troisième tiret, TFUE, qui dispose que toute personne physique ou morale peut former un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

26. Selon une jurisprudence constante, la possibilité pour un justiciable de faire valoir, devant la juridiction nationale qu'il a saisie, l'invalidité de dispositions contenues dans un acte de l'Union présuppose que cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours direct contre ces dispositions¹⁵. Toutefois, c'est dans la seule hypothèse où il peut être considéré qu'une personne aurait été, sans aucun doute, recevable à demander l'annulation de l'acte en cause dans les conditions prévues audit article que cette personne est empêchée d'exciper de son invalidité devant la juridiction nationale compétente¹⁶. J'ai indiqué à un autre endroit la raison pour laquelle cette jurisprudence s'applique également à l'article 263, quatrième alinéa, troisième tiret, TFUE¹⁷.

27. Dans la présente affaire, Schaefer Kalk était en droit de douter qu'elle puisse, sur la base de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, former un recours direct devant le Tribunal contre les dispositions du règlement n° 601/2012 qu'elle conteste désormais.

28. Il est vrai que ce règlement constitue un « acte réglementaire » au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, c'est-à-dire un acte d'application générale qui n'a pas été adopté conformément à une procédure législative et qui n'est donc pas législatif par nature¹⁸. Toutefois, la qualité pour agir en vertu de la troisième hypothèse est également conditionnée, entre autres, à l'absence de mesures d'exécution envers ceux qui cherchent à contester l'acte. Tant l'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 601/2012 que le point 10, B, quatrième alinéa, de l'annexe IV de ce règlement exigeaient l'adoption de mesures d'exécution applicables à Schaefer Kalk¹⁹, telle que la décision prise le 10 janvier 2013 par le service d'échange de quotas d'émission à la suite de la demande d'approbation du plan de surveillance présentée par cette société²⁰.

15 — Voir, en dernier lieu, arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 46 ainsi que jurisprudence citée).

16 — Voir, notamment, arrêt du 17 mars 2016, Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, point 23 et jurisprudence citée).

17 — Voir conclusions que j'ai présentées dans l'affaire A e.a. (C-158/14, EU:C:2016:734, points 67 à 72).

18 — Voir, à cet effet, arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapirait Kanatami e.a./Parlement et Conseil (C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 60).

19 — Il y a lieu, aux fins d'apprécier le point de savoir si un acte réglementaire comporte des mesures d'exécution, de s'attacher à la position de la personne invoquant le droit de recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE. Il est donc sans pertinence de savoir si l'acte en question comporte des mesures d'exécution à l'égard d'autres justiciables. Voir, notamment, arrêt du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 32 et jurisprudence citée).

20 — Cette approbation est exigée par l'article 12, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 601/2012.

29. Dans ces conditions, Schaefer Kalk doit être en droit de contester la validité de ces dispositions du règlement n° 601/2012 devant la juridiction de renvoi et de lui demander de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle au sujet de cette question.

Observations préliminaires

30. Il est établi que la combustion de la chaux est une activité qui relève de la directive 2003/87. En revanche, la production de CCP n'est pas mentionnée à l'annexe I de cette directive et n'est donc pas soumise au système d'échange de quotas.

31. Le gouvernement allemand et le service d'échange de quotas d'émission font tous deux valoir que la transformation chimique du dioxyde de carbone utilisé pour produire du CCP est incomplète, au moins 20 % des gaz d'entrée finissant par être rejetés dans l'atmosphère en tant que gaz résiduels²¹. La Commission a expliqué dans ses observations écrites que le processus chimique de fabrication du CCP ne conduit pas, en tant que tel, à des émissions. Elle a néanmoins indiqué lors de l'audience, en réponse à une question que lui a posée la Cour, qu'une partie du dioxyde de carbone « entrant » pouvait être perdue en définitive et donc être rejetée dans l'atmosphère. En outre, le gouvernement allemand soutient que, dans une situation comme celle de l'affaire au principal, il est nécessaire de tenir compte de possibles pertes de dioxyde de carbone durant le transport ou de fuites de l'installation. Lors de l'audience, Schaefer Kalk a contesté ces arguments de fait et a expliqué qu'ils n'avaient pas été invoqués dans la procédure au principal.

32. Dans le contexte de procédures au titre de l'article 267 TFUE, la Cour est uniquement habilitée à se prononcer sur l'interprétation ou la validité de dispositions du droit de l'Union à partir des faits qui lui sont indiqués par la juridiction nationale²². Il n'appartient donc pas à la Cour d'apprécier si une partie du dioxyde de carbone transféré depuis l'installation de Schaefer Kalk vers une autre installation en vue de la production de CCP a été perdue durant le transport (ou pourrait éventuellement l'être) ou bien si elle a effectivement été rejetée dans l'atmosphère du fait de cette production. En tout état de cause, il n'est pas contesté qu'au moins la majeure partie du dioxyde de carbone utilisé dans le processus chimique de production de CCP est liée chimiquement à ce produit. C'est à l'aune de ce constat que j'examinerai les questions préjudicielles. Il appartiendra à la juridiction de renvoi, le cas échéant, de procéder aux vérifications de fait nécessaires.

33. Dans une situation comme celle de la procédure au principal, l'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 601/2012 et le point 10, B, quatrième alinéa, de l'annexe IV de ce règlement ont pour effet que l'intégralité du dioxyde de carbone transféré en vue de la production de CCP est considérée comme des « émissions » de l'installation dans laquelle il a été produit, même si (au moins) la majeure partie de ce dioxyde de carbone n'est pas rejetée dans l'atmosphère, et que l'exploitant de cette installation est donc tenu, conformément à l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87, de déclarer ces quantités de dioxyde de carbone en tant qu'émissions et de restituer les quotas en conséquence. La question est de savoir si la Commission pouvait introduire une telle règle sans méconnaître la définition de la notion d'« émissions » donnée à l'article 3, sous b), de la directive 2003/87, à laquelle l'article 14, paragraphe 1, de cette directive se réfère. Les deux questions posées par la juridiction de renvoi concernent cette problématique et doivent dès lors être examinées ensemble.

21 — Le service d'échange de quotas d'émission a indiqué lors de l'audience que, alors qu'un niveau inférieur de « surplus » de dioxyde de carbone est concevable, une production optimale de CCP implique au moins 20 % de gaz résiduels.

22 — Voir, notamment, arrêts du 9 octobre 2014, Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, point 19), et du 21 juillet 2016, Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, point 29).

Le dioxyde de carbone transféré vers une installation en vue de la production de CCP peut-il être considéré comme des « émissions » aux fins du système d'échange de quotas ?

34. Selon le considérant 5 de la directive 2003/87, celle-ci a pour objectif d'instituer un système d'échange de quotas afin de contribuer à la réalisation des engagements de l'Union et de ses États membres au titre du protocole de Kyoto, qui tend à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau empêchant toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique et dont l'objectif final est la protection de l'environnement²³.

35. La logique économique du système d'échange de quotas consiste à faire en sorte que les réductions d'émissions de gaz à effet de serre nécessaires à l'obtention d'un résultat environnemental prédéterminé aient lieu au coût le plus faible. En permettant la vente des quotas alloués, ce système a pour objectif d'inciter tout participant audit système à émettre une quantité de gaz à effet de serre inférieure aux quotas qui lui ont été initialement octroyés afin d'en céder le surplus à un autre participant ayant produit une quantité d'émissions supérieure aux quotas alloués²⁴. Cela peut être réalisé essentiellement de deux manières : soit en réduisant les gaz à effet de serre produits (généralement en utilisant des méthodes de production plus efficaces), soit en évitant le rejet de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (par exemple, en transformant ces gaz en un produit auquel ils sont liés chimiquement).

36. Par conséquent, l'un des piliers sur lesquels repose le système d'échange de quotas est l'obligation prévue à l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87 pour les exploitants de restituer, avant le 30 avril de l'année en cours, pour annulation, un nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre égal à leurs émissions durant l'année civile précédente²⁵.

37. La portée de cette obligation, qui joue un rôle essentiel dans la réponse à fournir à la juridiction de renvoi, dépend avant tout du sens du concept d'« émissions » défini à l'article 3, sous b), de la directive 2003/87. Conformément à une jurisprudence constante, j'interpréterai donc cette disposition en tenant compte non seulement de ses termes, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie²⁶.

38. Les termes de l'article 3, sous b), de directive 2003/87 indiquent clairement qu'il ne saurait y avoir d'« émissions » sans *rejets* de gaz à effet de serre « dans l'atmosphère », c'est-à-dire dans la couche gazeuse qui entoure la Terre. Conformément à l'objectif de la directive de réduire les émissions pour éviter un changement climatique dangereux²⁷, la simple *production* de gaz à effet de serre ne débouche pas sur des « émissions » lorsque ces gaz ne sont pas rejetés dans l'atmosphère²⁸. L'annexe IV de la directive 2003/87, qui fixe les principes généraux de surveillance et de déclaration des émissions, ne permet pas une conclusion différente : elle exige de l'exploitant d'intégrer dans la déclaration relative à l'installation les « émissions totales » calculées ou mesurées pour chaque activité soumise au système d'échange de quotas²⁹.

23 — Arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, point 29).

24 — Arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, point 32). Voir également arrêt du 7 avril 2016, Holcim (Romania)/Commission (C-556/14 P, non publié, EU:C:2016:207, points 64 et 65).

25 — Arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, point 29).

26 — Voir, notamment, arrêt du 4 février 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, point 19 et jurisprudence citée).

27 — Article 1^{er}, deuxième alinéa, de la directive 2003/87.

28 — Une nuance à ce principe résulte de l'introduction à l'annexe I de la directive 2003/87 du captage, du transport et du stockage géologique des gaz à effet de serre dans un site de stockage autorisé en vertu de la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil (JO 2009, L 140, p. 114). Voir points 59 et 60 des présentes conclusions.

29 — Annexe IV, partie A, « Surveillance et déclaration des émissions des installations fixes », B et C.

39. Toutefois, comme l'ont fait valoir à juste titre le service d'échange de quotas d'émission, le gouvernement allemand et la Commission, la définition figurant à l'article 3, sous b), ne se limite pas au rejet « direct et immédiat » de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Ainsi, la circonstance que les gaz à effet de serre ne sont rejetés dans l'atmosphère que quelque temps après avoir été produits et potentiellement en dehors de l'installation qui les a générés n'affecte pas leur classification en tant qu'« émissions ». Une interprétation contraire permettrait aux exploitants de contourner le système d'échange de quotas en capturant les gaz à effet de serre produits dans une installation et en les transférant vers une autre installation afin de retarder leur rejet dans l'atmosphère.

40. Je conviens donc que si, dans une situation comme celle de la procédure au principal, une partie du dioxyde de carbone transféré vers une autre installation en vue de la production de CCP est effectivement rejetée dans l'atmosphère en raison de pertes durant son transport ou bien de fuites, voire du processus de production lui-même³⁰, considérer *cette partie* du dioxyde de carbone comme des « émissions » de l'installation d'origine est conforme à la définition donnée dans la directive 2003/87. Cette interprétation est conforme à la fois à la portée de la directive telle qu'elle est exposée à l'article 2, paragraphe 2, et à la définition de la notion d'« émissions » donnée à l'article 3, sous b) : ce dioxyde de carbone est en définitive « rejeté dans l'atmosphère » (bien qu'indirectement) et est généré par une activité soumise au système d'échange de quotas (dans la procédure au principal, la combustion de chaux).

41. Toutefois, l'effet de l'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 601/2012 et du point 10, B, quatrième alinéa, de l'annexe IV de ce règlement est bien plus étendu. C'est non seulement la partie du dioxyde de carbone potentiellement rejetée dans l'atmosphère, mais également l'intégralité du dioxyde de carbone transféré vers une autre installation en vue de la production de CCP qui est considérée comme des « émissions » de l'installation d'origine et qui est donc soumise au système d'échange de quotas. En d'autres termes, ces dispositions créent une présomption irréfragable de rejet dans l'atmosphère de l'*intégralité* du dioxyde de carbone transféré.

42. Un tel résultat est non seulement incompatible avec le libellé de l'article 3, sous b), de la directive 2003/87, mais elle risque en outre de compromettre l'objectif de la directive de protéger l'environnement par la réduction des émissions³¹.

43. Comme l'a fait correctement observer Schaefer Kalk lors de l'audience, l'incitant économique qui sous-tend le système d'échange de quotas est compromis si les quotas doivent être restitués pour l'intégralité du dioxyde de carbone transféré en vue de la production de CCP. Dès lors que les quotas correspondants ne peuvent plus être vendus comme « excédents », cela aboutit à traiter l'exploitant exactement de la même manière que s'il avait rejeté l'intégralité du dioxyde de carbone dans l'atmosphère.

44. Le gouvernement allemand fait néanmoins valoir que les dispositions contestées du règlement n° 601/2012 sont nécessaires pour garantir la conformité au référentiel de produit ex ante pour la production de chaux fixé dans la décision 2011/278/UE de la Commission³². Conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87, ce référentiel sert à déterminer le nombre de quotas gratuits alloués pour cette activité durant les périodes transitoires arrêtées dans cette disposition. Conformément au point 1 de l'annexe I à la décision 2011/278, ce référentiel est calculé en tenant compte de « tous les procédés directement ou indirectement liés à la production de chaux ». Il en découle que des quotas gratuits sont alloués pour le dioxyde de carbone résultant de la combustion de chaux et transféré en vue de la production de CCP, que ce dioxyde de carbone soit finalement rejeté ou non dans l'atmosphère. Le gouvernement allemand fait valoir en substance que, eu égard à

30 — Comme je l'ai déjà indiqué, il n'appartient pas à la Cour de statuer sur ces questions de fait.

31 — Voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, point 31).

32 — Décision 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 (JO 2011, L 130, p. 1).

l'objectif d'harmonisation qui ressort de l'article 10 bis, paragraphe 2, deuxième alinéa, la Commission devait s'assurer que, dans une situation telle que celle de la procédure au principal, l'exploitant est tenu de restituer les quotas correspondant à ce dioxyde de carbone. La Commission fait valoir un argument similaire.

45. Je n'accepte pas cet argument.

46. L'article 10 bis, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/87 exige que les règlements adoptés conformément, notamment, à l'article 14, paragraphe 1, de cette directive, tels que le règlement n° 601/2012, prévoient des règles harmonisées en matière de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions de gaz à effet de serre liées à la production aux fins de déterminer les référentiels ex ante. Je ne vois rien dans cette disposition qui suggère que, dans une situation telle que celle de la procédure au principal, les émissions annuelles d'un exploitant doivent inclure ou incluront le dioxyde de carbone transféré en vue de la production de CCP et qui n'est *pas* rejeté dans l'atmosphère. Il est exact que le référentiel ex ante de produit pour la production de chaux calculé par la Commission dans la décision 2011/278 tenait compte, notamment, du dioxyde de carbone transféré en vue de la production de CCP et non rejeté dans l'atmosphère. Un tel transfert de dioxyde de carbone fait effectivement partie des « procédés directement ou indirectement liés à la production de chaux ». Dans la procédure au principal, cela a abouti à allouer à Schaefer Kalk davantage de quotas gratuits que si le dioxyde de carbone n'avait pas été pris en compte³³. Toutefois, cela n'a aucun impact sur la portée, d'une part, de l'obligation de restituer des quotas prévue à l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87 et, d'autre part, du règlement relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions que la Commission devait adopter conformément à l'article 14, paragraphe 1, de cette directive. Ces deux dispositions couvrent uniquement les « émissions » au sens de l'article 3, sous b), de la directive 2003/87.

47. Pour la même raison, je ne partage pas l'argument invoqué par la Commission lors de l'audience selon lequel la production de CCP à partir de dioxyde de carbone transféré n'étant pas novatrice et ne fournissant aucune garantie contre le rejet possible de ce gaz dans l'atmosphère, l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2003/87 exigeait de cette institution qu'elle qualifie d'« émissions » le dioxyde de carbone transféré en vue de la production de CCP. Le seul objet de cette disposition est d'exiger de la Commission, lorsqu'elle arrête un règlement conformément à l'article 14, paragraphe 1, de tenir compte « des données scientifiques les plus exactes et les plus actualisées disponibles, en particulier celles du GIEC ». Par conséquent, cette disposition ne peut pas être comprise comme élargissant la définition de la notion d'« émissions » prévue à l'article 3, sous b), de la directive 2003/87 de manière à couvrir le dioxyde de carbone qui n'est pas rejeté dans l'atmosphère. Il est sans pertinence à cet égard de savoir si la prévention de tels rejets résulte ou non d'un processus innovant.

48. Contrairement à ce qu'ont soutenu le service d'échange de quotas d'émission, le gouvernement allemand et la Commission, un exploitant ne bénéficie en outre pas d'un avantage concurrentiel indu s'il est en mesure d'« épargner » des quotas gratuits correspondant au dioxyde de carbone qu'il transfère à une installation en vue de la production de CCP, à la différence des exploitants qui ne procèdent pas à de tels transferts.

49. Il est exact que la préservation des conditions de concurrence du marché intérieur dans le système d'échange de quotas figure parmi les objectifs poursuivis par la directive 2003/87³⁴. Néanmoins, dans une situation comme celle de la procédure au principal, l'« avantage » de détenir des quotas « de réserve » ne saurait être considéré comme indu et donc comme faussant la concurrence. Cet avantage

33 — Voir point 44 des présentes conclusions.

34 — Voir, notamment, arrêts du 29 mars 2012, Commission/Pologne (C-504/09 P, EU:C:2012:178, point 77), et du 22 juin 2016, DK Recycling und Roheisen/Commission (C-540/14 P, EU:C:2016:469, points 49 et 50).

découle plutôt uniquement de la différence objective entre un exploitant qui rejette des gaz à effet de serre dans l'atmosphère et un exploitant qui évite de telles émissions en transformant chimiquement le dioxyde de carbone produit en un nouveau produit chimique stable, auquel il est lié. Cet avantage est donc pleinement conforme à la logique économique du système d'échange de quotas³⁵.

50. En outre, je ne suis pas convaincue par l'argument (avancé par le gouvernement allemand, le service d'échange de quotas d'émission et la Commission) selon lequel, en substance, les exploitants seraient en mesure de contourner sans grande difficulté le système d'échange de quotas (et notamment l'obligation de restituer des quotas) s'ils avaient le droit de déduire de la totalité de leurs émissions les gaz à effet de serre transférés à d'autres unités de production. En réponse à une question posée par la Cour lors de l'audience, la Commission a expliqué que, dans une situation telle que celle de la procédure au principal, il est nécessaire d'inclure le dioxyde de carbone transféré dans les émissions d'une installation parce que la production de CCP ne figure pas parmi les activités soumises au régime d'échange de quotas. Dans ces circonstances, il peut s'avérer impossible de procéder à des inspections de l'installation à laquelle le dioxyde de carbone a été transféré en vue de la production de CCP.

51. La prévention de failles potentielles liées au transfert de dioxyde de carbone est certes un objectif légitime³⁶. Toutefois, cet argument ne tient pas compte, selon moi, de l'ensemble des garanties résultant du système de surveillance et de déclaration des émissions instauré par la directive 2003/87 et les règlements qui le mettent en œuvre.

52. Il découle de l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2003/87 que l'obligation pour l'exploitant de restituer des quotas, qui constitue l'un des piliers sur lesquels repose le système d'échange de quotas, est basée sur les rapports rédigés par les exploitants suivant les règles prévues par le règlement n° 601/2012 relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre³⁷. Ces règles exigent de l'opérateur, notamment, exhaustivité (article 5), précision (article 7) et intégrité des méthodes utilisées (article 8) dans la surveillance et la déclaration des émissions. En vertu de l'article 8, deuxième alinéa, du règlement n° 601/2012, la déclaration des émissions et les documents connexes « sont exempts d'inexactitudes importantes, évitent le biais dans la sélection et la présentation des informations et rendent compte de manière crédible et équilibrée des émissions d'une installation ».

53. Conformément à l'exigence de décompte strict des quotas émis et à l'article 6, paragraphe 2, sous e), et à l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87, ces rapports, avant d'être soumis aux autorités nationales compétentes, font l'objet du processus de vérification prévu, notamment, à l'article 15 de cette directive³⁸. Il résulte de l'article 15, lu conjointement avec l'annexe V de la directive 2003/87, que la vérification des déclarations d'émissions par un vérificateur indépendant constitue une condition essentielle à la restitution des quotas. En effet, un exploitant ne peut transférer de quotas jusqu'à ce qu'une déclaration de sa part ait été vérifiée et reconnue comme étant satisfaisante³⁹.

54. L'une des principales tâches du vérificateur est précisément de vérifier « avec une assurance raisonnable [...] l'absence d'inexactitudes importantes dans la déclaration de l'exploitant »⁴⁰. Des inexactitudes importantes peuvent être liées à des émissions qu'un exploitant « maquille » en transferts de gaz à effet de serre à une autre installation. Toute inexactitude importante qui n'a pas

35 — Voir point 35 des présentes conclusions.

36 — Voir considérant 13 du règlement n° 601/2012.

37 — Arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, point 31).

38 — Arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, point 31).

39 — Arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, point 32).

40 — Article 7, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 600/2012 de la Commission, du 21 juin 2012, concernant la vérification des déclarations d'émissions de gaz à effet de serre et des déclarations relatives aux tonnes-kilomètres et l'accréditation des vérificateurs conformément à la directive 2003/87 (JO 2012, L 181, p. 1).

été corrigée avant la publication du rapport doit être intégrée au rapport de vérification rédigé par le vérificateur⁴¹. En outre, jusqu'à ce que son rapport ait été vérifié, l'exploitant concerné n'est pas en mesure de restituer les quotas correspondant aux émissions totales provenant de son installation durant l'année civile précédente comme l'exige l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87. Cet exploitant sera donc soumis à l'amende forfaitaire prévue à l'article 16, paragraphe 3, de cette directive⁴².

55. La directive 2003/87 ne prévoit aucun autre mécanisme de contrôle et ne soumet la restitution des quotas à aucune condition autre que le constat du caractère satisfaisant de la déclaration d'émissions⁴³. Toutefois, la Cour a clairement indiqué qu'il résulte de l'ensemble des dispositions de la directive 2003/87 que cette dernière ne fait pas obstacle à ce que les autorités compétentes des États membres procèdent à des contrôles ou à des vérifications supplémentaires, même lorsque le rapport d'un exploitant a été vérifié et déclaré satisfaisant. Dans la mesure où de telles vérifications permettent de découvrir des irrégularités ou des tentatives de fraude, elles contribuent également au bon fonctionnement du système d'échange de quotas⁴⁴.

56. Selon moi, l'utilisation de ces pouvoirs d'enquête se justifie notamment lorsque le dioxyde de carbone est transféré d'une installation à une autre : cette situation implique un risque clair de contournement du système d'échange de quotas. Dans un cas tel que celui de l'affaire au principal, l'autorité compétente d'un État membre est donc habilitée à mener toutes les enquêtes nécessaires pour vérifier que le dioxyde de carbone transféré est effectivement utilisé en vue de la production de CCP et n'est pas rejeté dans l'atmosphère. Je ne vois rien qui empêche la mise en œuvre de telles inspections dans l'installation vers laquelle le dioxyde de carbone est transféré. Si cette autorité conclut qu'un rapport d'émissions vérifié n'inclut pas toutes les émissions soumises au système d'échange de quotas, l'exploitant concerné fait l'objet de sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives » prévues par le droit national en application de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/87, en tenant compte du comportement de l'exploitant, de sa bonne foi ou de ses intentions frauduleuses⁴⁵.

57. J'en conclus donc, contrairement aux allégations du service d'échange de quotas d'émission, du gouvernement allemand et de la Commission, qu'une règle qui exige qu'un exploitant restitue les quotas correspondant à l'intégralité de la quantité de dioxyde de carbone transférée à une installation en vue de la production de CCP, que ce dioxyde de carbone soit rejeté ou non dans l'atmosphère, n'est pas nécessaire pour garantir l'efficacité du système d'échange de quotas.

58. La Commission fait valoir, en substance, qu'il résulte de l'article 12, paragraphe 3 bis, de la directive 2003/87, qui concerne le captage et le transport de gaz à effet de serre pour leur stockage géologique permanent, que le législateur de l'Union n'a pas entendu prévoir d'autres exceptions à la restitution obligatoire de quotas pour le dioxyde de carbone qui n'est pas rejeté directement et immédiatement dans l'atmosphère.

59. Toutefois, l'article 12, paragraphe 3 bis, de la directive 2003/87 ne remet pas en cause le raisonnement que j'ai exposé précédemment concernant la notion d'« émissions » dans la directive 2003/87.

41 — Article 27, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), du règlement n° 600/2012.

42 — Voir, en ce sens, arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, point 35).

43 — Arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, point 34).

44 — Arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, point 37).

45 — Voir, en ce sens, arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, point 39).

60. L'article 12, paragraphe 3 bis, prévoit les conditions dans lesquelles les émissions vérifiées comme capturées et transportées pour leur stockage géologique permanent ne sont pas soumises aux obligations de restitution des quotas fixées à l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87. Cela a été introduit dans cette directive pour inciter les exploitants à utiliser cette technologie⁴⁶ au même moment où le législateur de l'Union a décidé d'insérer dans la liste des activités soumises à la directive 2003/87 (annexe I) le « [*c*]aptage des gaz à effet de serre produits par les installations couvertes par [cette directive] en vue de leur transport et de leur stockage géologique dans un site de stockage agréé au titre de la directive 2009/31/CE », le « [*t*]ransport par pipelines des gaz à effet de serre en vue de leur stockage dans un site de stockage agréé au titre de la directive 2009/31/CE » et le « [*s*]tockage géologique des gaz à effet de serre dans un site de stockage agréé au titre de la directive 2009/31/CE »⁴⁷. Le législateur de l'Union a donc reconnu que, bien que l'objet principal de ces activités soit de prévenir les émissions (justifiant l'exception conditionnelle prévue à l'article 12, paragraphe 3 bis), elles n'ont pas pour objet d'éliminer les gaz à effet de serre : il subsiste donc un risque clair que ces gaz puissent finir par être rejetés dans l'atmosphère⁴⁸. En revanche, le législateur de l'Union n'a pas soumis le transfert de dioxyde de carbone en vue de la production de CCP, en tant que tel, au système d'échange de quotas. Cela est logique puisque (la plupart du) dioxyde de carbone est lié chimiquement au CCP et ne peut donc pas être finalement rejeté dans l'atmosphère. Compte tenu de son objet spécifique, l'exception prévue à l'article 12, paragraphe 3 bis, de la directive 2003/87 ne fournit donc aucune indication générale sur la notion d'« émissions » à l'article 3, sous b), de cette directive.

61. Enfin, les dispositions contestées du règlement n° 601/2012 peuvent-elles être considérées comme amendant simplement un « élément non essentiel » de la directive 2003/87 « en la complétant » et donc en restant dans les limites fixées à l'article 14, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive ?

62. Selon moi, la réponse est clairement « non ».

63. Comme je l'ai expliqué, ces dispositions ont pour effet d'élargir la portée de la définition de la notion d'« émissions » donnée à l'article 3, sous b), de la directive 2003/87, à laquelle l'article 14, paragraphe 1, de cette directive se réfère. Cette notion fait indéniablement partie de l'essence même du système d'échange de quotas instauré par la directive 2003/87 et joue donc un rôle essentiel en réalisant l'objectif de protection de l'environnement de cette directive. Par conséquent, la Commission ne pouvait pas, en adoptant un règlement d'application, modifier la portée de cette notion sans empiéter sur des choix politiques que seul le législateur de l'Union est habilité à faire⁴⁹.

Conclusion

64. À la lumière des considérations qui précèdent, je considère que la Cour devrait répondre aux questions posées par le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne) de la manière suivante.

L'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, et le point 10, B, quatrième alinéa, de l'annexe IV du règlement (UE) n° 601/2012 de la Commission, du 21 juin 2012, relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre au titre de la directive 2003/87/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 sont invalides dans la mesure où ils incluent dans les «

46 — Voir considérant 20 de la directive 2009/29, qui a inséré l'article 12, paragraphe 3 bis, dans la directive 2003/87.

47 — Mise en italique par mes soins.

48 — Voir, en ce sens, considérant 39 de la directive 2009/29.

49 — Voir, en ce sens, arrêt du 22 juin 2016, DK Recycling und Roheisen/Commission (C-540/14 P, EU:C:2016:469, point 47 et jurisprudence citée).

émissions » d'une installation, aux fins de la directive 2003/87 modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, le dioxyde de carbone généré par la combustion de chaux et transféré vers une autre installation en vue de la production de carbonate de calcium précipité, que ce dioxyde de carbone soit rejeté ou non dans l'atmosphère.