



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

19 janvier 2017*

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne – Directive 2003/87/CE – Plan de surveillance – Règlement (UE) n° 601/2012 – Article 49, paragraphe 1, et point 10 de l'annexe IV – Calcul des émissions de l'installation – Déduction du dioxyde de carbone (CO₂) transféré – Exclusion du CO₂ utilisé dans la production de carbonate de calcium précipité – Validité de l'exclusion »

Dans l'affaire C-460/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne), par décision du 26 juin 2015, parvenue à la Cour le 28 août 2015, dans la procédure

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (première chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. E. Regan, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev et S. Rodin, juges,

avocat général : M^{me} E. Sharpston,

greffier : M^{me} C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 juin 2016,

considérant les observations présentées :

- pour Schaefer Kalk GmbH & Co. KG, par M^{ss} S. Altenschmidt et A. Sitzler, Rechtsanwälte,
- pour la Bundesrepublik Deutschland, par M. M. Fleckner, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M^{me} K. Petersen, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M. E. White et M^{me} K. Herrmann, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 novembre 2016,

* Langue de procédure : l'allemand.

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de l'article 49, paragraphe 1, et du point 10 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 (JO 2012, L 181, p. 30).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (ci-après « Schaefer Kalk ») à la Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne) au sujet du refus opposé à cette société de déduire des émissions soumises à l'obligation de surveillance le dioxyde de carbone (CO₂) généré dans une installation de combustion de la chaux transféré à une installation de production de carbonate de calcium précipité (ci-après le « CCP »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2003/87/CE

- 3 Selon son considérant 5, la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO 2003, L 275, p. 32), telle que modifiée par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009 (JO 2003, L 140, p. 63) (ci-après la « directive 2003/87 »), contribue à réaliser les engagements de l'Union européenne et de ses États membres de réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre « de manière plus efficace, par le biais d'un marché européen performant de quotas d'émission de gaz à effet de serre et en nuisant le moins possible au développement économique et à l'emploi ».
- 4 Conformément à son article 2, paragraphe 1, la directive 2003/87 s'applique aux émissions résultant des activités indiquées à l'annexe I de cette directive et aux gaz à effet de serre énumérés à l'annexe II de celle-ci, au nombre desquels figure le CO₂.
- 5 L'article 3 de cette directive, intitulé « Définitions », prévoit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

- b) "émissions", le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées dans une installation, [...]

[...]

- e) "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 ;

[...] »

- 6 L'article 10 bis de ladite directive, intitulé « Règles communautaires transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit », dispose :

« 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. Aucun quota n'est délivré à titre gratuit pour la production d'électricité, à l'exception des cas relevant de l'article 10 *quater* et de l'électricité produite à partir de gaz résiduels.

Pour chaque secteur et sous-secteur, en principe, le référentiel est calculé pour les produits et non pour les intrants, de manière à maximiser la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les gains d'efficacité énergétique tout au long du processus de production du secteur ou du sous-secteur concerné.

[...]

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.

[...] »

- 7 Aux termes de l'article 12, paragraphes 3 et 3 bis, de la directive 2003/87 :

« 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 que ces quotas soient ensuite annulés.

3bis. Une 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 [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)]. »

8 L'article 14 de cette directive, intitulé « Surveillance et déclaration des émissions », énonce :

« 1. Le 31 décembre 2011 au plus tard, la Commission arrête un règlement relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions et, le cas échéant, des données d'activité, relatives aux activités énumérées à l'annexe I, pour la surveillance et la déclaration des données tonne-kilomètre en vue de la demande visée à l'article 3 *sexies* ou à l'article 3 *septies* ; ce règlement est fondé sur les principes régissant la surveillance et la déclaration énoncés à l'annexe IV 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.

2. Le règlement visé au paragraphe 1 tient compte des données scientifiques les plus exactes et les plus actualisées disponibles, en particulier celles du [groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)], 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.

Ces dispositions contraignantes peuvent inclure une déclaration concernant les niveaux des émissions dues à la production d'électricité couvertes par le système communautaire, associées à la production de ces marchandises.

3. Les États membres veillent à ce que chaque exploitant d'installation ou d'aéronef, après la fin de l'année concernée, surveille et déclare à l'autorité compétente les émissions produites par son installation ou, à compter du 1^{er} janvier 2010, par l'aéronef qu'il exploite, au cours de chaque année civile, conformément au règlement visé au paragraphe 1.

4. Le règlement visé au paragraphe 1 peut inclure des exigences en matière d'utilisation de systèmes automatisés et de formats d'échange de données afin d'harmoniser la communication entre l'exploitant, le vérificateur et les autorités compétentes en ce qui concerne le plan de surveillance, la déclaration annuelle d'émissions et les activités de vérification. »

9 L'article 15, premier alinéa, de ladite directive énonce :

« 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 toute disposition détaillée adoptée par la Commission en vertu du présent article, et à ce que l'autorité compétente en soit informée. »

10 L'article 16 de la même directive prévoit que les États membres sont tenus d'instaurer un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives afin de réprimer les violations des dispositions nationales prises en application de la directive 2003/87.

Le règlement n° 601/2012

11 Les considérants 1, 5 et 13 du règlement n° 601/2012 sont ainsi libellés :

« (1) Il est indispensable, pour le bon fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre mis en place par la directive 2003/87/CE, que la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre soient effectuées de manière exhaustive, cohérente, transparente et exacte, conformément aux exigences harmonisées définies dans le présent règlement. [...]

[...]

(5) Le plan de surveillance, qui décrit de façon détaillée, exhaustive et transparente la méthode appliquée par l'exploitant d'une installation spécifique ou par un exploitant d'aéronef donné, devrait être l'élément central du système établi par le présent règlement. Il convient de prévoir des mises à jour régulières de ce plan, à la fois pour tenir compte des constatations du vérificateur et pour procéder à certaines adaptations à l'initiative de l'exploitant ou de l'exploitant d'aéronef. Il convient que l'exploitant ou l'exploitant d'aéronef demeure le principal responsable de la mise en œuvre de la méthode de surveillance, dont certains aspects sont décrits de façon plus précise dans les procédures prévues par le présent règlement.

[...]

(13) Pour prévenir les risques de contournement de la législation liés au transfert de CO₂ intrinsèque ou de CO₂ pur, il convient de n'autoriser ces transferts que dans des conditions très spécifiques, à savoir uniquement vers d'autres installations du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union (SEQE) dans le cas du CO₂ intrinsèque, et uniquement aux fins du stockage dans un site de stockage géologique conformément au SEQE de l'Union, qui est actuellement la seule forme de stockage permanent du CO₂ acceptée au titre du SEQE dans le cas du CO₂ pur. Ces conditions ne devraient toutefois pas exclure la possibilité d'innovations ultérieures. »

12 L'article 5, premier alinéa, de ce règlement dispose :

« La surveillance et la déclaration sont 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/CE et aux autres activités incluses en application de l'article 24 de cette directive, ainsi que les émissions de tous les gaz à effet de serre indiqués en rapport avec ces activités, tout en évitant une double comptabilisation. »

13 Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, premier alinéa, dudit règlement :

« Chaque exploitant ou exploitant d'aéronef 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 ou de l'activité aérienne à laquelle il s'applique. »

14 L'article 20, paragraphe 2, du règlement n° 601/2012 prévoit que, « [l]orsqu'il définit le processus de surveillance et de déclaration, l'exploitant tient compte des exigences sectorielles énoncées à l'annexe IV ».

15 L'article 49, paragraphe 1, de ce règlement contient les dispositions suivantes :

« 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. »

16 L'annexe IV du règlement n° 601/2012, intitulée « Méthodes de surveillance spécifiques par activité pour les installations (article 20, paragraphe 2) », comporte un point 10 consacré à la « [p]roduction de chaux ou calcination de dolomite ou de magnésite visées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE ». Sous son titre B, relatif aux « règles de surveillance spécifique », ce point prévoit notamment :

« Lorsque du CO₂ est utilisé dans l'installation ou transféré vers une autre installation en vue de la production de carbonate de calcium précipité (CCP), la quantité correspondante de CO₂ est considérée comme ayant été émise par l'installation qui a produit le CO₂. »

Le droit allemand

17 L'article 3 du Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (loi sur les échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre), du 21 juillet 2011 (BGBl. I S. 1475, ci-après la « TEHG »), prévoit :

« Au sens de la présente loi, on entend par :

[...]

5. Émission

le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre généré par une activité figurant à l'annexe 1, partie 2 ; conformément au règlement sur le mécanisme de surveillance [règlement n° 601/2012], le transfert de gaz à effet de serre est assimilé au rejet dans l'atmosphère ;

[...] »

18 Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la TEHG :

« L'exploitant est tenu de déterminer, conformément à l'annexe 2, partie 2, le montant des émissions générées par son activité au cours d'une année civile et de déclarer ce montant à l'autorité compétente avant le 31 mars de l'année suivante. »

19 L'article 6 de la TEHG énonce :

« 1. L'exploitant est tenu de soumettre à l'autorité compétente, pour chaque période d'échange de quotas, un plan de surveillance concernant la détermination et la déclaration des émissions, conformément à l'article 5, paragraphe 1. [...]

2. Le plan de surveillance est soumis à autorisation. L'autorisation doit être accordée lorsque le plan de surveillance est conforme aux prescriptions du règlement sur le mécanisme de surveillance [règlement n° 601/2012], du règlement prévu à l'article 28, paragraphe 2, point 1, et, en l'absence de règles fixées par ces deux derniers règlements, aux prescriptions de l'annexe 2, partie 2, troisième phrase. [...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

20 Schaefer Kalk exploite à Hahnstätten (Allemagne) une installation de combustion de chaux dont l'activité est soumise au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

21 Dans le cadre de la procédure d'autorisation du plan de surveillance de son installation engagée devant la Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (service allemand d'échanges de quotas d'émission de l'Office fédéral de l'environnement, ci-après la « DEHSt »), Schaefer Kalk a sollicité l'autorisation de déduire de la quantité des émissions de gaz à effet de serre, mentionnée dans la déclaration des émissions, le CO₂ transféré à des fins de production de CCP à une installation non soumise au SEQE. Elle estime, en effet, que ce CO₂ ainsi transféré est chimiquement lié au CCP et que, n'étant pas dégagé dans l'atmosphère, il ne correspondrait pas aux « émissions » visées à l'article 3, sous b), de la directive 2003/87.

22 La DEHSt ayant autorisé le plan de surveillance sans se prononcer sur la déductibilité du CO₂ transféré, Schaefer Kalk a présenté une réclamation à cet égard, qui a été rejetée le 29 août 2013. La DEHSt a en effet considéré que cette déduction n'était pas envisageable au regard des dispositions de l'article 49 et de l'annexe IV du règlement n° 601/2012, desquelles il ressortirait que seul le CO₂ transféré à l'une des installations de stockage géologique à long terme, énumérées audit article, peut être déduit des émissions d'une installation soumise à l'obligation de surveillance et de déclaration.

23 Par son recours présenté le 10 septembre 2013 devant le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne), Schaefer Kalk a maintenu sa demande. Elle s'est prévaluée de l'illégalité de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 601/2012 et de l'annexe IV, point 10, B, de ce dernier. Elle estime que ces dispositions, qui soumettent le CO₂ lié au CCP et transféré en vue de la production de cette substance à l'obligation de participer au SEQE, ne sont pas couvertes par l'habilitation prévue à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2003/87.

24 Le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin), éprouvant des doutes quant à la validité desdites dispositions du règlement n° 601/2012, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le règlement [n° 601/2012] 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 phrase, que le CO₂ qui n'est pas transféré au sens [dudit] article 49, paragraphe 1, première phrase, est considéré comme ayant été émis par l'installation qui l'a produit ?

2) Le règlement [n° 601/2012] 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 ? »

Sur les questions préjudicielles

- 25 Il y a lieu de préciser à titre liminaire que, en application de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 601/2012, et du point 10, B, de l'annexe IV de celui-ci, le CO₂ produit par une installation de combustion de chaux et transféré, comme dans l'affaire au principal, vers une autre installation en vue de la production de CCP est considéré comme ayant été émis par la première installation.
- 26 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de se prononcer sur la validité de ces dispositions dans la mesure où, en incluant systématiquement dans les émissions de l'installation de combustion de chaux le CO₂ transféré en vue de la production de CCP, que ce CO₂ soit rejeté ou non dans l'atmosphère, ces dispositions iraient au-delà de la définition des émissions telle que retenue à l'article 3, sous b), de la directive 2003/87.
- 27 À cet égard, il importe de relever que le règlement n° 601/2012 a été adopté en application de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2003/87, selon lequel la Commission arrête un règlement relatif notamment à la surveillance et à la déclaration des émissions, cette mesure visant à modifier des éléments non essentiels de ladite directive en la complétant. En conséquence, l'appréciation, en l'espèce, de la validité des dispositions en cause de ce règlement conduit à vérifier que la Commission, en adoptant ces dispositions, n'a pas excédé les limites ainsi fixées par la directive 2003/87.
- 28 Selon son considérant 5, la directive 2003/87 a pour objectif d'instituer un système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre permettant de contribuer à la réalisation des engagements de l'Union et de ses États membres au titre du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, approuvé, au nom de la Communauté européenne, par la décision 2002/358/CE du Conseil, du 25 avril 2002 (JO 2002, L 130, p. 1), qui tend à la réduction de ces émissions dans l'atmosphère à un niveau empêchant toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique et dont l'objectif final est la protection de l'environnement.
- 29 La logique économique dont relèvent les quotas d'émission de gaz à effet de serre, conformément à ce qu'il ressort de l'article 1^{er} de la directive 2003/87, 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. Notamment en permettant la vente des quotas alloués, ce système vise à 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 alloués [voir, notamment, arrêts du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, point 32, ainsi que du 7 avril 2016, Holcim (Romania)/Commission, C-556/14 P, non publié, EU:C:2016:207, points 64 et 65].
- 30 Ainsi, l'un des piliers sur lesquels repose le système établi par la directive 2003/87 est l'obligation 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 précédente (arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, point 29).
- 31 Il est alors déterminant, pour le bon fonctionnement du système établi par la directive 2003/87, d'identifier les émissions qui doivent être prises en compte à cet égard par les exploitants.
- 32 Selon l'article 3, sous b), de la directive 2003/87, les « émissions », aux fins de celle-ci, sont entendues comme étant le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées dans une installation. Il résulte de la lettre même de cette disposition que l'émission au sens de celle-ci suppose le rejet d'un gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

- 33 À cet égard, il y a lieu de relever qu'il est vrai que l'article 12, paragraphe 3 bis, de la directive 2003/87 prévoit que ne sont pas soumises aux obligations de restitution des quotas, à certaines conditions, les émissions qui font l'objet d'un captage et d'un transport pour leur stockage géologique permanent vers une installation pour laquelle un permis est en vigueur conformément à la directive 2009/31.
- 34 Toutefois, et contrairement à l'argumentation présentée par la Commission, cela ne signifie pas que le législateur de l'Union a considéré que les exploitants ne sont exemptés de l'obligation de restitution que dans le seul cas du stockage géologique permanent.
- 35 En effet, à la différence du dernier alinéa de l'article 49, paragraphe 1, du règlement n° 601/2012, qui prévoit que pour tous les autres types de transfert de CO₂, les émissions de l'installation ne peuvent faire l'objet d'aucune déduction de CO₂, l'article 12, paragraphe 3 bis, de la directive 2003/87 ne contient pas de règle analogue.
- 36 Cette dernière disposition, qui ne vise en effet qu'une situation spécifique et a pour but de favoriser le stockage des gaz à effet de serre, n'a eu ni pour objet ni pour effet de modifier la définition des « émissions », au sens de l'article 3 de la directive 2003/87, ni, par voie de conséquence, le champ d'application de cette directive tel que fixé à son article 2, paragraphe 1.
- 37 Dès lors, aux fins de déterminer si le CO₂ résultant de l'activité de production de chaux, par une installation telle que celle en cause au principal, entre dans le champ d'application de la directive 2003/87, conformément à l'article 2, paragraphe 1, et aux annexes I et II de celle-ci, il y a lieu de vérifier si une telle production conduit à un rejet de ce CO₂ dans l'atmosphère.
- 38 Il ressort des éléments d'information dont dispose la Cour, et il n'est pas contesté, que le CO₂ utilisé pour la production de CCP est chimiquement lié à ce produit stable. Les activités de production de CCP ne sont d'ailleurs pas au nombre de celles qui, en vertu des dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2003/87 et de l'annexe I de celle-ci, relèvent du champ d'application de cette directive.
- 39 Toutefois, dans une situation telle que celle en cause au principal, où le CO₂ produit par une installation de production de chaux est transféré vers une installation de production de CCP, il apparaît que, en application de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 601/2012 et du point 10, B, de l'annexe IV de celui-ci, l'intégralité du CO₂ transféré, qu'une partie de celui-ci soit ou non rejetée dans l'atmosphère, durant son transport, ou en raison de fuites, voire du processus de production lui-même, est considérée comme ayant été émise par l'installation de production de chaux dans laquelle ce CO₂ a été produit, alors même que ce transfert pourrait ne provoquer aucun rejet de CO₂ dans l'atmosphère. Ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 41 de ses conclusions, ces dispositions créent une présomption irréfragable de rejet dans l'atmosphère de l'intégralité du CO₂ transféré.
- 40 Ces dispositions aboutissent ainsi à considérer le CO₂ transféré dans de telles circonstances comme relevant de la notion d'« émissions », au sens de l'article 3, sous b), de la directive 2003/87, alors pourtant qu'il ne serait pas, dans tous les cas, rejeté dans l'atmosphère. Par l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 601/2012 et le point 10, B, de l'annexe IV de celui-ci, la Commission a, dès lors, étendu le champ d'application de cette notion.
- 41 Par ailleurs, les exploitants concernés ne peuvent, en conséquence de cette présomption, déduire en aucun cas des émissions totales de leur installation de production de chaux la quantité de CO₂ transférée en vue de la production de CCP, alors que ce CO₂ ne serait pas, dans tous les cas, rejeté dans l'atmosphère. Une telle impossibilité implique que les quotas doivent être restitués pour l'intégralité du CO₂ transféré en vue de la production de CCP et ne peuvent plus être vendus comme un excédent, remettant en cause le système d'échanges de quotas, dans une situation répondant

pourtant à l'objectif final de la directive 2003/87 qui vise à protéger l'environnement par une réduction des émissions de gaz à effet de serre (s'agissant de l'objectif de la directive 2003/87, voir arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, point 31).

- 42 Il en résulte que la Commission, en adoptant ces dispositions, a modifié un élément essentiel de la directive 2003/87.
- 43 Par ailleurs, il n'apparaît pas, en premier lieu, que l'ensemble des garanties résultant, d'une part, du système de surveillance et de déclaration des émissions instauré par la directive 2003/87 et par les dispositions du règlement n° 601/2012 autres que celles qui sont en cause dans le litige au principal, et résultant, d'autre part, des pouvoirs de contrôles et de vérifications dont disposent les autorités compétentes des États membres (voir, en ce sens, arrêt du 29 avril 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, point 37) ne seraient pas suffisantes pour éviter le risque de contournement du système d'échange de quotas d'émission lors de transferts des gaz à effet de serre vers une installation, telle que celle où est produit le CCP, non soumise à ce système.
- 44 Dans ce contexte, si les dispositions de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 601/2012 et du point 10, B, de l'annexe IV de celui-ci garantissent que, dans tous les cas, le CO₂ transféré vers une installation, telle que celle où est produit le CCP, qu'il soit rejeté ou non dans l'atmosphère, est considéré comme une émission dans l'atmosphère, une telle présomption, outre qu'elle affecte la cohérence du système mis en place au regard de l'objectif de la directive 2003/87, va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- 45 En deuxième lieu, le règlement n° 601/2012 ayant été adopté sur le fondement de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2003/87 pour préciser les conditions de la surveillance et de la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, la portée des dispositions de ce règlement qui sont en cause dans la présente affaire et qui ne concernent que de telles émissions au sens de l'article 3, sous b), de la directive 2003/87 ne saurait être affectée par d'autres dispositions de cette directive relatives à la production de CO₂ et prises en compte notamment pour l'établissement des « référentiels ex-ante » visés à l'article 10 bis de la même directive.
- 46 Cette portée ne saurait davantage, et pour le même motif, être affectée par l'exigence, impartie à la Commission aux termes de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2003/87, de tenir compte, dans l'élaboration du règlement n° 601/2012, des données scientifiques les plus exactes et les plus actualisées disponibles. À cet égard, à supposer même que les données les plus récentes fournies par le GIEC aient incité la Commission à adopter, à juste titre, une approche plus stricte des transferts de CO₂ et à imputer, en conséquence, dans toute la mesure du possible, les émissions de gaz à effet de serre à leur source, une telle imputation ne peut cependant être admise, en tout état de cause, que dans les limites fixées par la directive 2003/87, telles que rappelées au point 27 du présent arrêt.
- 47 En troisième lieu, il est vrai que si, dans le système d'échange de quotas de gaz à effet de serre, l'objectif principal est de réduire de manière substantielle les émissions de tels gaz, l'un de ses sous-objectifs est de préserver l'intégrité du marché intérieur et des conditions de concurrence (voir, en ce sens, arrêts du 29 mars 2012, Commission/Estonie, C-505/09 P, EU:C:2012:179, point 79, ainsi que du 22 juin 2016, DK Recycling und Roheisen/Commission, C-540/14 P, EU:C:2016:469, points 49 et 50). Toutefois, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 49 de ses conclusions, il existe une 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 CO₂ produit en un nouveau produit chimique stable auquel il est lié. Dès lors, dans le système d'échange de quotas de gaz à effet de serre, si une telle différence a pour effet de permettre à ce second exploitant de détenir davantage de quotas que le premier, elle ne saurait, de ce seul fait, être regardée comme faussant la concurrence entre ces deux exploitants.

- 48 Il résulte de tout ce qui précède que la Commission, ayant modifié un élément essentiel de la directive 2003/87 en adoptant les dispositions de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 601/2012 et du point 10, B, de l'annexe IV de celui-ci, a excédé les limites fixées par l'article 14, paragraphe 1, de cette directive.
- 49 En conséquence, il y a lieu de répondre aux questions posées que les dispositions de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 601/2012 et du point 10, B, de l'annexe IV de ce règlement, dans la mesure où elles incluent systématiquement dans les émissions de l'installation de combustion de chaux le CO₂ transféré vers une autre installation en vue de la production de CCP, que ce CO₂ soit rejeté ou non dans l'atmosphère, sont invalides.

Sur les dépens

- 50 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

Les dispositions de l'article 49, paragraphe 1, deuxième phrase, 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, et du point 10, B, de l'annexe IV de ce règlement, dans la mesure où elles incluent systématiquement dans les émissions de l'installation de combustion de chaux le dioxyde de carbone (CO₂) 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, sont invalides.

Signatures