



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)

22 mars 2023 *

« Environnement - Règlement (UE) n° 517/2014 - Gaz à effet de serre fluorés -
Registre électronique des quotas de mise sur le marché d'hydrofluorocarbones -
Entreprises ayant le même bénéficiaire effectif - Producteur ou importateur unique -
Acte faisant grief - Intérêt à agir - Recevabilité - Demande d'adaptation de la requête -
Irrecevabilité - Exception d'illégalité - Interprétation d'un règlement d'exécution conforme au
règlement de base - Pouvoir d'exécution de la Commission »

Dans les affaires T-825/19 et T-826/19,

Tazzetti SpA, établie à Volpiano (Italie), représentée par M^{es} M. Condinanzi, E. Ferrero
et C. Vivani, avocats,

partie requérante dans l'affaire T-825/19,

Tazzetti SA, établie à Madrid (Espagne), représentée par M^{es} Condinanzi, Ferrero et Vivani,
avocats,

partie requérante dans l'affaire T-826/19,

contre

Commission européenne, représentée par M. G. Gattinara et M^{me} E. Sanfrutos Cano, en qualité
d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie),

composé, lors des délibérations, de MM. M. van der Woude, président, H. Kanninen (rapporteur),
M^{mes} N. Póltorak, O. Porchia et M. Stancu, juges,

greffier : M^{me} P. Nuñez Ruiz, administratrice,

vu la phase écrite dans chacune des procédures,

à la suite de l'audience du 10 mai 2022 aux fins de laquelle les affaires T-825/19 et T-826/19 ont été
jointes,

* Langue de procédure : l'italien.

rend le présent

Arrêt¹

- 1 Par leurs recours introduits le 4 décembre 2019 sur le fondement de l'article 263 TFUE, la requérante dans l'affaire T-825/19, Tazzetti SpA, ainsi que la requérante dans l'affaire T-826/19, Tazzetti SA, sollicitent l'annulation, d'une part, de décisions contenues dans trois courriers des 27 et 30 septembre 2019 et dans deux courriels des 6 et 20 novembre 2019 de la Commission européenne, prises en application du règlement d'exécution (UE) 2019/661 de la Commission, du 25 avril 2019, visant à assurer le bon fonctionnement du registre électronique des quotas de mise sur le marché des hydrofluorocarbones (JO 2019, L 112, p. 11), et, d'autre part, de la décision d'exécution (UE) 2020/1604 de la Commission, du 23 octobre 2020, établissant, conformément au règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil relatif aux gaz à effet de serre fluorés, les valeurs de référence pour la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2023 pour chaque producteur ou importateur ayant légalement mis sur le marché des hydrofluorocarbones à partir du 1^{er} janvier 2015 selon les données communiquées en vertu dudit règlement (JO 2020, L 364, p. 1).

[*omissis*]

III. Procédures et conclusions des parties

- 33 Dans l'affaire T-825/19, la société italienne, dans la requête, conclut, en substance, à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision contenue dans le premier courrier du 27 septembre 2019 ;
 - annuler la décision contenue dans le second courrier du 27 septembre 2019 ;
 - annuler la décision contenue dans le courrier du 30 septembre 2019 ;
 - annuler la décision contenue dans le courriel du 6 novembre 2019, notamment et surtout en ce qui concerne la désignation de Tazzetti SARL en tant que déclarant unique ;
 - annuler la décision contenue dans le courriel du 20 novembre 2019 ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 34 Dans le mémoire en adaptation de la requête introduit le 18 janvier 2021, la société italienne conclut, en outre, à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la décision d'exécution 2020/1604.
- 35 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme irrecevable ;
 - à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé ;

¹ Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

- condamner la requérante aux dépens.
- 36 Par ordonnance du 17 décembre 2020, le Tribunal a joint au fond l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.
- 37 Dans l'affaire T-826/19, la société espagnole, dans la requête, conclut, en substance, à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision contenue dans le premier courrier du 27 septembre 2019 ;
 - annuler la décision contenue dans le second courrier du 27 septembre 2019 ;
 - annuler la décision contenue dans le courrier du 30 septembre 2019 ;
 - annuler la décision contenue dans le courriel du 6 novembre 2019 ;
 - annuler la décision contenue dans le courriel du 20 novembre 2019 ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 38 Dans le mémoire en adaptation de la requête introduit le 6 janvier 2021, la société espagnole conclut, en outre, à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la décision d'exécution 2020/1604.
- 39 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme irrecevable ;
 - à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé ;
 - condamner la requérante aux dépens.
- 40 Par ordonnance du 17 décembre 2020, le Tribunal a joint au fond l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure.

IV. En droit

[*omissis*]

B. Sur les recours contre le second courrier du 27 septembre 2019, le courrier du 30 septembre 2019 et le courriel du 20 novembre 2019

[*omissis*]

2. Sur le fond

- 129 Au soutien de leurs conclusions visant à l'annulation des actes attaqués, les requérantes soulèvent huit moyens. Lesdits moyens sont en substance identiques dans les deux recours.

[*omissis*]

- 131 Il convient de commencer l'examen par les premiers et deuxièmes moyens dans les deux affaires, pris conjointement.
- 132 En premier lieu, les requérantes font valoir, en substance, que, si l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 est interprété conformément aux dispositions du règlement n° 517/2014, elles ne doivent pas tomber sous le coup de la règle du producteur ou importateur unique, de sorte que les actes attaqués sont illégaux.
- 133 En second lieu, à supposer que le grief tiré de l'interprétation conforme soit rejeté par le Tribunal, il conviendrait d'accueillir les exceptions d'illégalité soulevées dans les deux recours à l'encontre de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, de ne pas faire application dudit article et d'annuler, en conséquence, les actes attaqués.

a) Sur le grief tiré de l'interprétation de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 conforme au règlement n° 517/2014

- 134 En premier lieu, il convient de relever que le Tribunal a jugé que, si, en application d'une jurisprudence constante, un règlement d'exécution doit faire l'objet, si possible, d'une interprétation conforme aux dispositions du règlement de base, cette jurisprudence ne trouve pas à s'appliquer s'agissant d'une disposition d'un règlement d'exécution dont le sens est clair et dépourvu d'ambiguïté et qui n'exige donc aucune interprétation. Dans le cas contraire, le principe d'interprétation conforme des textes de droit dérivé de l'Union servirait de fondement à une interprétation *contra legem* de cette disposition, ce qui ne saurait être admis (voir arrêt du 15 septembre 2021, Daimler/Commission, T-359/19, EU:T:2021:568, point 92 et jurisprudence citée).
- 135 Le règlement d'exécution 2019/661, qui, selon son intitulé, est un règlement d'exécution, est, selon ses visas, fondé sur le règlement n° 517/2014 et notamment sur l'article 17, paragraphe 2, dudit règlement. Il en résulte que le règlement d'exécution 2019/661 est un règlement d'exécution du règlement n° 517/2014. Partant, la jurisprudence précitée s'applique dans le cadre des rapports entre ces deux règlements.
- 136 En second lieu, d'une part, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 517/2014, les producteurs et les importateurs ayant déclaré avoir mis sur le marché des HFC entre 2009 et 2012 (ci-après les « entreprises historiques ») bénéficient d'une valeur de référence déterminée par une décision d'exécution prise le 31 octobre 2014 au plus tard.
- 137 Aux termes de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014, les producteurs et les importateurs n'ayant pas déclaré avoir mis sur le marché des HFC entre 2009 et 2012 (ci-après les « nouveaux entrants ») peuvent déclarer leur intention de mettre des HFC sur le marché l'année suivante.
- 138 Il ressort de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014 que, le 31 octobre 2017 au plus tard et tous les trois ans par la suite, la Commission recalcule les valeurs de référence des producteurs et des importateurs visés aux paragraphes 1 et 2 dudit article ayant déclaré avoir mis des HFC sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015. Ainsi, à compter de 2017, une valeur de référence est établie tant pour les entreprises historiques que pour les nouveaux entrants ayant

mis des HFC sur le marché pendant la période concernée (voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2021, *Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji/Commission*, T-126/19, EU:T:2021:360, point 62).

- 139 D'autre part, aux termes de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, les producteurs et les importateurs relevant de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014 ainsi que ceux relevant de l'article 16, paragraphe 3, dudit règlement sont soumis à certaines règles dès lors qu'ils ont le même bénéficiaire effectif. En effet, les premiers sont considérés comme un déclarant unique et les seconds comme un producteur ou importateur unique.
- 140 En l'espèce, il est constant que les requérantes ont déclaré avoir mis des HFC sur le marché à compter du 1^{er} janvier 2015 et qu'elles relèvent ainsi de la procédure de recalcul des valeurs de référence prévue à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014. Elles soutiennent que l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, interprété conformément au règlement n° 517/2014, n'aurait pas dû leur être opposé, car elles sont des entreprises historiques et que seuls les nouveaux entrants devraient se voir appliquer cette disposition.
- 141 Or, comme le relève la Commission, il ressort clairement et sans ambiguïté du libellé de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 que cette disposition s'applique aussi bien aux nouveaux entrants faisant des déclarations conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014 qu'à tous les producteurs et les importateurs qui relèvent de la procédure de recalcul des valeurs de référence prévue à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014 et que, s'agissant de ces derniers, aucune dérogation n'est prévue au profit des entreprises historiques.
- 142 Par conséquent, l'interprétation conforme au règlement n° 517/2014 défendue par les requérantes, si elle était suivie, servirait de fondement à une interprétation *contra legem* de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, ce qui ne saurait être admis.
- 143 Partant, l'argument des requérantes tiré d'une interprétation de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 conforme au règlement n° 517/2014 doit être rejeté.
- 144 Il y a donc lieu d'examiner les exceptions d'illégalité du règlement d'exécution 2019/661 soulevées dans les deux recours.

b) Sur les exceptions d'illégalité

- 145 À titre liminaire, il y a lieu d'observer que, à l'audience, les requérantes ont affirmé que les exceptions d'illégalité soulevées dans les deux recours étaient tirées d'une violation de l'article 16, paragraphe 5, et de l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014, de l'article 291 TFUE ainsi que du principe de proportionnalité.
- 146 La Commission soutient que, dans leurs écritures, les requérantes n'ont pas invoqué le principe de proportionnalité au soutien de leurs exceptions d'illégalité.
- 147 Il convient d'examiner d'emblée les arguments des requérantes tirés d'une violation de l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014 et de l'article 291 TFUE, dont la Commission ne conteste pas l'existence dans les écritures des requérantes.

- 148 Les requérantes font valoir que, alors que la compétence d'exécution de la Commission est limitée, en vertu de l'article 17 du règlement n° 517/2014, au fonctionnement du registre HFC, l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 aurait modifié le fonctionnement même du mécanisme de quotas de HFC institué par le règlement n° 517/2014, au mépris de l'article 291 TFUE.
- 149 D'une part, elles soutiennent que l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 est illégal, car il modifie les règles sur la « distribution » de quotas de HFC, c'est-à-dire le droit des entreprises de bénéficier d'une allocation de quotas en propre.
- 150 D'autre part, l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 aurait pour effet d'interdire aux entreprises qui ne sont pas considérées comme producteur ou importateur unique de transférer des quotas de HFC.
- 151 Selon la Commission, la règle introduite par l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 n'a pas modifié le mécanisme d'allocation de quotas de HFC. Elle reviendrait uniquement, pour des entreprises ayant le même bénéficiaire effectif, à identifier un opérateur considéré comme producteur ou importateur unique auquel une valeur de référence unique et les quotas de HFC correspondants sont attribués, étant entendu que le montant de la valeur de référence unique serait toujours déterminé en fonction des quantités de HFC mises antérieurement sur le marché. Ladite règle permettrait, ainsi, d'empêcher un contournement du système de quotas consistant à ce qu'un même bénéficiaire effectif inscrive plusieurs entreprises au registre pour bénéficier de quotas de HFC supplémentaires et de garantir l'égalité de traitement des exploitants sur le marché.
- 152 Par ailleurs, il ressortirait du considérant 19 du règlement n° 517/2014 que le transfert de quotas de HFC n'a pas une finalité lucrative, mais sert à préserver la souplesse du marché, de sorte que la perte de la possibilité de transférer des quotas pour une entreprise liée à un producteur ou importateur unique serait conforme à l'objectif poursuivi par le législateur de l'Union.
- 153 Les requérantes n'établiraient donc pas en quoi le règlement d'exécution 2019/661 viole l'article 291, paragraphe 2, TFUE. En outre, il ressortirait du considérant 18 et de l'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 517/2014 que le registre HFC doit servir à la mise en œuvre efficace du mécanisme de quotas de HFC et de l'article 17, paragraphe 2, dudit règlement que la Commission a la mission d'assurer le bon fonctionnement du registre.
- 154 Aux termes de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 TUE, au Conseil. Selon l'article 291, paragraphe 4, TFUE, le mot « d'exécution » est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution.
- 155 Il ressort du règlement d'exécution 2019/661 que celui-ci est fondé sur l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014, selon lequel la Commission peut, par voie d'actes d'exécution, dans la mesure nécessaire, assurer le bon fonctionnement du registre HFC. Cette disposition fait, par conséquent, application de l'article 291, paragraphe 2, TFUE. Ainsi, le pouvoir d'exécution conféré à la Commission est délimité à la fois par l'article 291, paragraphe 2, TFUE et par l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014.

- 156 Lorsqu'un pouvoir d'exécution est conféré à la Commission sur le fondement de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, celle-ci est appelée à préciser le contenu de l'acte législatif (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2014, Parlement/Commission, C-65/13, EU:C:2014:2289, point 43).
- 157 La Commission précise l'acte législatif si les dispositions de l'acte d'exécution qu'elle adopte, d'une part, respectent les objectifs généraux essentiels poursuivis par l'acte législatif et, d'autre part, sont nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de celui-ci sans qu'elles le complètent ni le modifient, même dans ses éléments non essentiels (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 2014, Parlement/Commission, C-65/13, EU:C:2014:2289, points 45 et 46).
- 158 Par ailleurs, aux termes de l'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 517/2014, le 1^{er} janvier 2015 au plus tard, la Commission établit le registre HFC et en assure le fonctionnement.
- 159 Selon le considérant 18 du règlement n° 517/2014, la Commission devrait veiller à la mise en place du registre HFC pour la gestion des quotas, pour la mise sur le marché de HFC et la déclaration, y compris pour la déclaration des équipements mis sur le marché.
- 160 Il résulte des dispositions qui précèdent que la compétence d'exécution de la Commission prévue à l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014 est limitée au bon fonctionnement du registre HFC, lequel est un instrument servant à la gestion des quotas, à la mise sur le marché de HFC et à la déclaration, y compris la déclaration des équipements mis sur le marché.
- 161 En l'espèce, il convient donc d'examiner si, comme le soutiennent les requérantes, l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 va au-delà de la compétence prévue à l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014, en tenant compte des limites fixées à toute compétence d'exécution par l'article 291, paragraphe 2, TFUE. Plus précisément, il convient d'examiner si, ainsi que le soutiennent les requérantes, la Commission a complété ou modifié le règlement n° 517/2014 s'agissant, d'une part, des droits des entreprises de bénéficier d'une allocation de quotas de HFC et, d'autre part, des droits des entreprises de transférer des quotas de HFC.
- 1) Sur la question de savoir si l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 a complété ou modifié le règlement n° 517/2014 s'agissant des droits des entreprises de bénéficier d'une allocation de quotas de HFC*
- 162 Les requérantes font valoir que l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 est illégal, car il prive certaines entreprises des quotas de HFC en propre dont elles disposaient avant l'entrée en vigueur de cette disposition.
- 163 Certes, l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 a produit, en l'espèce, ses effets directs dans le cadre de la procédure de recalcul des valeurs de référence (voir points 80 à 86 ci-dessus).
- 164 Toutefois, il ressort de l'annexe VI, point 1 du règlement n° 517/2014 établissant le mécanisme d'allocation que la détermination d'une valeur de référence pour une entreprise aboutit à une allocation de quotas de HFC pour celle-ci.

- 165 Il convient donc d'examiner les règles prévues par le règlement n° 517/2014 au sujet des droits des entreprises de bénéficier d'une valeur de référence et, partant, de quotas de HFC, afin de savoir si elles ont été modifiées ou complétées par l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661.
- 166 Aux termes de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014, le 31 octobre 2017 au plus tard et tous les trois ans par la suite, la Commission recalcule les valeurs de référence des producteurs et des importateurs visés aux paragraphes 1 et 2 du même article sur la base de la moyenne annuelle des quantités de HFC mises légalement sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015 telles que déclarées au titre de l'article 19 pour les années disponibles.
- 167 Le règlement n° 517/2014 ne précise pas la définition de la notion de « producteurs et importateurs » au sens de la disposition susmentionnée.
- 168 Il y a donc lieu, avant d'examiner la portée de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, de préciser, au préalable, la notion de « producteurs et importateurs » au sens de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014.
- i) Sur la notion de « producteurs et importateurs » au sens de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014*
- 169 Préciser la notion de « producteurs et importateurs » utilisée à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014 implique de tenir compte, pour l'interprétation de cette disposition du droit de l'Union, non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir arrêt du 7 mai 2019, Allemagne/Commission, T-239/17, EU:T:2019:289, point 40 et jurisprudence citée).
- 170 À l'audience, la Commission a fait valoir que cette notion devait être interprétée à la lumière de la notion d'« entreprise » arrêtée à l'article 2, point 30, dudit règlement.
- 171 Il ressort de l'article 2, point 30, sous a) à c), du règlement n° 517/2014, pour ce qui est pertinent en l'espèce, une définition de la notion d'entreprise selon laquelle il s'agit de toute personne physique ou morale qui, notamment, produit ou importe ou met sur le marché des gaz à effet de serre fluorés, les HFC constituant de tels gaz en vertu du point 2 dudit article.
- 172 Selon l'interprétation défendue par la Commission, la référence aux « producteurs et importateurs » à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014 viserait donc chaque entreprise, au sens de l'article 2, point 30, dudit règlement, c'est-à-dire, notamment, chaque personne physique ou morale qui produit ou importe ou met sur le marché des HFC.
- 173 Premièrement, en faveur de la thèse de la Commission, il y a lieu de relever que le législateur de l'Union a utilisé indifféremment les notions d'entreprise et de producteur ou importateur.
- 174 Tout d'abord, l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014 prévoit que la procédure de recalcul des valeurs de référence concerne les producteurs et les importateurs visés aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

- 175 L'article 16, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 517/2014 fait référence à la notion de producteur ou importateur. Toutefois, à son troisième alinéa, cet article prévoit que, avant de présenter une déclaration au titre des paragraphes 2 et 4 dudit article, les « entreprises » s'inscrivent au registre HFC. Ainsi, les producteurs ou les importateurs visés au premier alinéa sont des entreprises selon le troisième alinéa.
- 176 Ensuite, le considérant 16 du règlement n° 517/2014 indique que, en recalculant régulièrement les valeurs de référence et les quotas, la Commission devrait s'assurer que les « entreprises » sont autorisées à poursuivre leurs activités sur la base des volumes moyens qu'elles ont mis sur le marché au cours des dernières années.
- 177 Enfin, l'expression « chaque entreprise » se retrouve à l'article 19, paragraphe 6, du règlement n° 517/2014 pour imposer des obligations spécifiques à « chaque producteur [et] importateur » visé au paragraphe 1 de la même disposition qui déclare la mise sur le marché de 10 000 tonnes équivalent CO₂ ou plus de HFC au cours de l'année civile précédente.
- 178 Deuxièmement, il s'évince également des dispositions combinées de l'article 16, paragraphes 1 et 3, du règlement n° 517/2014 que les producteurs et les importateurs visés au paragraphe 3 dudit article sont des personnes physiques ou morales prises individuellement.
- 179 En effet, l'article 16, paragraphe 1, du règlement n° 517/2014, auquel renvoie le paragraphe 3 dudit article, prévoit que la Commission détermine pour chaque producteur ou importateur ayant communiqué des informations au titre de l'article 6 du règlement n° 842/2006 une valeur de référence basée sur les déclarations de quantités de HFC mises sur le marché entre 2009 et 2012.
- 180 L'article 6 du règlement n° 842/2006 disposait, en son paragraphe 1, sous a) et b), que, le 31 mars 2008 au plus tard et chaque année par la suite, chaque producteur, importateur ou exportateur de gaz à effet de serre fluorés communique certaines données à la Commission et à l'État membre concerné. Cette obligation concerne notamment « tout producteur qui produit plus d'une tonne de gaz à effet de serre fluorés par an » et « tout importateur qui importe plus d'une tonne de gaz à effet de serre fluorés par an ».
- 181 Bien que le règlement n° 842/2006 n'ait pas défini les notions de producteur ou d'importateur, il résulte d'une interprétation littérale de ses dispositions, tout particulièrement de la référence à « tout producteur » ou « tout importateur », qu'était visée toute personne physique ou morale produisant ou important au moins une tonne de gaz à effet de serre fluorés par an.
- 182 Il convient d'ailleurs de relever que le considérant 15 du règlement n° 517/2014, qui concerne les limites quantitatives applicables aux opérateurs ayant mis des HFC sur le marché au cours de la période de référence comprise entre 2009 et 2012, évoque le calcul des valeurs de référence et l'allocation de quotas « aux producteurs et importateurs individuels ».
- 183 Troisièmement, l'interprétation selon laquelle les producteurs et les importateurs visés à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014 sont des personnes physiques ou morales prises individuellement est corroborée par les références à « chaque producteur ou importateur » figurant au considérant 14 et à l'article 16, paragraphes 1 et 5, du règlement n° 517/2014.

184 Compte tenu de ce qui précède, l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014 doit être interprété en ce sens que toute entreprise, comprise comme une personne physique ou morale prise individuellement, ayant mis légalement des HFC sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015 et ayant fait la déclaration prévue à l'article 19 du règlement n° 517/2014 a droit à une valeur de référence à l'occasion du recalcul triennal des valeurs de référence.

ii) Sur la portée de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661

185 Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, afin de recalculer les valeurs de référence conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014, toutes les entreprises ayant le ou les mêmes bénéficiaires effectifs sont considérées comme un producteur ou importateur unique, et ce producteur ou importateur unique est l'entreprise qui a été enregistrée en premier lieu ou, le cas échéant, une autre entreprise enregistrée indiquée par le bénéficiaire effectif.

186 Premièrement, il ressort du considérant 5 du règlement d'exécution 2019/661 que l'objet des dispositions de l'article 7 dudit règlement d'exécution est d'éviter tout contournement ou tout abus dans l'allocation des quotas. En particulier, lorsqu'un ou plusieurs mêmes bénéficiaires effectifs enregistrent plusieurs entreprises dans le but de recevoir une allocation de quotas de HFC plus élevée que la part unique d'une entreprise sur la quantité maximale de HFC qui peut être mise sur le marché de l'Union, ces entreprises enregistrées sous le nom de ce ou de ces bénéficiaires effectifs devraient être considérées comme une seule entreprise.

187 Comme la Commission l'a précisé à l'audience, le règlement d'exécution 2019/661 introduit ainsi une nouvelle règle lui permettant de traiter plusieurs personnes morales distinctes ayant le même bénéficiaire effectif comme une seule entité, afin d'éviter qu'un bénéficiaire effectif d'une entreprise déjà inscrite au registre HFC ne crée des personnes morales dans le seul but que celles-ci déclarent leur intention de mettre des HFC sur le marché l'année suivante en vertu de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014, obtiennent ainsi des quotas de HFC et bénéficient, à terme, par le jeu de l'article 16, paragraphe 3, dudit règlement, d'une valeur de référence du fait des quantités de HFC qu'elles auraient légalement mises sur le marché.

188 Il convient donc d'interpréter la notion d'entreprise au sens de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 comme visant, à l'instar de la notion d'entreprise au sens du règlement n° 517/2014, une personne physique ou morale prise individuellement.

189 Deuxièmement, il convient d'observer que, en adoptant l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, la Commission a ajouté des conditions qui ne sont pas prévues à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014 pour déterminer le droit des entreprises ayant le même bénéficiaire effectif de bénéficier de valeurs de référence.

190 En vertu de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, certaines entreprises ont droit, en tant que producteurs ou importateurs uniques, à une valeur de référence unique définie au regard de leurs propres déclarations effectuées conformément à l'article 19 du règlement n° 517/2014 ainsi que des mêmes déclarations effectuées par d'autres entreprises ayant le même bénéficiaire effectif.

- 191 Inversement, d'autres entreprises, bien qu'elles aient mis des HFC sur le marché et effectué des déclarations conformément à l'article 19 du règlement n° 517/2014, n'ont pas droit à une valeur de référence en propre, celle-ci étant attribuée à une autre entreprise ayant le même bénéficiaire effectif et remplissant les conditions pour être considérée comme producteur ou importateur unique.
- 192 Les conditions susmentionnées aboutissent ainsi à modifier le régime institué par l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014, puisque, au titre de celui-ci, toute entreprise ayant mis légalement des HFC sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015 et ayant fait la déclaration prévue à l'article 19 du règlement n° 517/2014 a droit à une valeur de référence à l'occasion du recalcul triennal des valeurs de référence, sans que l'identité de son bénéficiaire effectif entre en ligne de compte.
- 193 Troisièmement, c'est à juste titre que les requérantes font valoir que l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 modifie également le régime d'allocation de quotas de HFC établi par le règlement n° 517/2014.
- 194 En application de l'annexe VI, point 1, du règlement n° 517/2014, le producteur ou importateur unique au sens de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 se voit attribuer, au titre de sa valeur de référence unique, non seulement les quotas de HFC correspondant aux quantités de HFC qu'il a mises sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015, mais aussi les quotas correspondant aux quantités de HFC mises sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015 par les entreprises ayant le même bénéficiaire effectif. Or, en l'absence de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, cette même entreprise n'aurait pas été désignée comme producteur ou importateur unique et aurait donc perçu uniquement les quotas correspondant à une valeur de référence définie au regard des seules quantités de HFC qu'elle a mises sur le marché à partir du 1^{er} janvier 2015.
- 195 En revanche, les entreprises ayant le même bénéficiaire effectif qu'un producteur ou importateur unique perdent le droit à une valeur de référence en propre et, partant, le droit de bénéficier d'une allocation de quotas de HFC en propre au titre d'une telle valeur, alors même qu'elles auraient eu droit à ces quotas en l'absence de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661.
- 196 Il résulte de tout ce qui précède que l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 a modifié les droits que les entreprises concernées tiraient du règlement n° 517/2014 en ce qui concernait le bénéfice d'une valeur de référence et la possibilité de se voir allouer des quotas de HFC en propre.
- 2) Sur la question de savoir si l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 a complété ou modifié le règlement n° 517/2014 s'agissant des droits des entreprises de transférer des quotas de HFC*
- 197 Selon l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 517/2014, tout producteur ou importateur pour lequel une valeur de référence a été déterminée en vertu de l'article 16, paragraphe 1 ou 3, dudit règlement et auquel un quota a été alloué conformément à l'article 16, paragraphe 5, du même règlement peut procéder à un transfert de quotas de HFC.
- 198 Il s'ensuit que le droit de transférer un quota de HFC est réservé aux entreprises qui ont bénéficié de l'allocation d'un quota au titre d'une valeur de référence.

- 199 Or, il ressort des points 189 à 192 ci-dessus que, en application de l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, les entreprises ayant le même bénéficiaire effectif qu'un producteur ou importateur unique ont perdu le droit, dont elles bénéficiaient avant l'entrée en vigueur de cette disposition sur la seule base de l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 517/2014, à une valeur de référence en propre.
- 200 Par conséquent, ces mêmes entreprises, quand bien même elles pourraient être bénéficiaires d'un transfert de quotas de HFC, ne remplissent plus, depuis l'entrée en vigueur du règlement d'exécution 2019/661, les conditions prévues à l'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 517/2014 pour procéder elles-mêmes à un tel transfert.
- 201 Étant établi qu'il existe un marché sur lequel s'échangent les quotas de HFC (voir point 100 ci-dessus), les entreprises susmentionnées ont, ainsi, perdu le droit de céder des quotas de HFC sur le marché.
- 202 Il convient d'ajouter que cette perte du droit de transférer des quotas de HFC concerne des entreprises qui, comme la société espagnole, mettent des HFC sur le marché depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 517/2014, alors même qu'il ressort du rapport du 13 juillet 2017 de la Commission évaluant la méthode d'allocation de quotas conformément au règlement (UE) n° 517/2014 [COM(2017) 377 (final)] que la restriction du droit de transférer des quotas de HFC a été prévue afin d'éviter que les entreprises qui ne participent pas au commerce des HFC fassent une demande de quotas gratuits dans le seul but de vendre ces droits.
- 203 Partant, c'est à bon droit que les requérantes soutiennent que l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 a modifié le règlement n° 517/2014 s'agissant des droits des entreprises de transférer des quotas de HFC.

3) *Conclusions*

- 204 Il résulte de ce qui précède que, en adoptant l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, la Commission a modifié les droits que les entreprises concernées tiraient du règlement n° 517/2014 en ce qui concernait le bénéfice d'une valeur de référence, la possibilité de se voir allouer des quotas de HFC en propre ainsi que la faculté de transférer lesdits quotas.
- 205 Partant, c'est à bon droit que les requérantes soutiennent que la Commission a excédé la compétence d'exécution qui lui était conférée par l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014.
- 206 En effet, au titre de cette disposition, ladite compétence est limitée au bon fonctionnement du registre HFC, lequel est un instrument servant à la gestion des quotas, la mise sur le marché de HFC et la déclaration, y compris la déclaration des équipements mis sur le marché (voir point 160 ci-dessus). Or, la règle prévue à l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 n'a pas trait à la gestion des quotas, à la mise sur le marché de HFC ou à certaines déclarations, en vue d'assurer le bon fonctionnement du registre HFC. Cette disposition, en ce qu'elle affecte directement les droits des entreprises concernées à une valeur de référence, à une allocation de quotas de HFC et à un transfert de quotas, réforme le fonctionnement même du système de quotas de HFC.

- 207 En outre, comme le relèvent les requérantes, en réformant, par l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661, le fonctionnement même du système de quotas de HFC, la Commission ne s'est pas bornée à préciser les dispositions du règlement n° 517/2014 afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution, mais a modifié celui-ci, au mépris des limites qui s'imposaient à toute compétence d'exécution en vertu de l'article 291, paragraphe 2, TFUE.
- 208 La circonstance, relevée par la Commission, selon laquelle l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 n'a pas d'incidences, en l'espèce, sur la quantité totale de quotas de HFC allouée à toutes les entreprises ayant le même bénéficiaire effectif ne change rien aux constatations qui précèdent, selon lesquelles la Commission a modifié les droits des entreprises concernées en ce qui concernait le bénéfice d'une valeur de référence, la possibilité de se voir allouer des quotas de HFC en propre ainsi que la faculté de transférer lesdits quotas.
- 209 Quant à l'argument de la Commission selon lequel l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 viserait à garantir l'égalité de traitement entre les entreprises ou à éviter que celles-ci ne dépassent le quota de HFC qui leur a été alloué, il ne saurait, en tout état de cause, justifier une dérogation aux règles établies par l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 517/2014 et l'article 291 TFUE en ce qui concerne l'étendue de la compétence du titulaire du pouvoir d'exécution.
- 210 Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de constater que la Commission n'était pas compétente pour adopter l'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661.
- 211 L'article 7, paragraphe 1, du règlement d'exécution 2019/661 est donc une disposition illégale qui ne peut pas être appliquée en l'espèce.
- 212 Par conséquent, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres griefs invoqués au soutien des exceptions d'illégalité et les autres moyens soulevés par les requérantes, les décisions contenues dans les actes attaqués, prises sur le fondement de la disposition illégale susmentionnée, doivent être annulées.
- 213 Pour les mêmes motifs, le courriel du 20 novembre 2019, en tant qu'il est adressé aux requérantes et constitue ainsi un acte confirmatif des actes attaqués (voir point 127 ci-dessus), doit être annulé.

[omissis]

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) Les affaires T-825/19 et T-826/19 sont jointes aux fins de l'arrêt.**
- 2) Les décisions contenues dans le second des courriers envoyés par la Commission européenne le 27 septembre 2019, dans le courrier du 30 septembre 2019 de la Commission ainsi que dans le courriel du 20 novembre 2019 de la Commission en tant qu'il est adressé à Tazzetti SpA et Tazzetti SA sont annulées.**
- 3) Les recours sont rejetés pour le surplus.**

4) La Commission est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, les dépens exposés par Tazzetti SpA et Tazzetti SA.

van der Woude

Kanninen

Póltorak

Porchia

Stancu

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 mars 2023.

Signatures