

Affaire C-320/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

19 avril 2019

Juridiction de renvoi :

Verwaltungsgericht Berlin (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

1^{er} avril 2019

Partie requérante :

Ingredion Germany GmbH

Partie défenderesse :

Bundesrepublik Deutschland

[OMISSIS]

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN (tribunal administratif de Berlin,
Allemagne)

ORDONNANCE

Dans le litige administratif opposant

Ingredion Germany GmbH,

[OMISSIS] Hambourg,

partie requérante,

[OMISSIS]

à

Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne),

représentée par l'Umweltbundesamt (Office fédéral de l'environnement),

[OMISSIS]

partie défenderesse,

la 10^{ème} chambre du Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin)

[OMISSIS]

a rendu, le 1^{er} avril 2015, l'ordonnance suivante :

La procédure devant le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin) est suspendue.

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie à titre préjudiciel, en vertu de l'article 267 TFUE, de la question suivante : **[Or. 2]**

L'article 18, paragraphes 1, sous c), et 2, deuxième alinéa, de la décision 2011/278/UE de la Commission européenne, lu en combinaison avec les articles 3, sous h), et 10 bis de la directive 2003/87/CE, doit-il être interprété en ce sens que le coefficient d'utilisation de la capacité applicable au niveau d'activité relatif aux combustibles est limité à une valeur inférieure à 100 % pour les nouveaux entrants ?

Motifs

I. La requérante exploite à Hambourg une installation destinée à la production de produits amylacés. L'installation comprend, en tant que sous-installations, le nouvel appareil de réchauffement de l'air et le nouveau générateur de vapeur. La totalité de la puissance calorifique de combustion de l'installation s'élève désormais à 30,045 MW. L'installation utilise de la vapeur et du gaz naturel pour générer de la chaleur aux fins de produire de l'amidon.

Le 8 août 2014, la requérante a demandé auprès de la Deutsche Emissionshandelsstelle (service allemand d'échange de quotas d'émission, ci-après la « DEHSt ») l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit pour la nouvelle installation, composée, d'une part, d'une allocation en fonction de la valeur d'émission de chaleur, présentant un risque de fuite de carbone, et, d'autre part, d'une allocation en fonction de la valeur d'émission de combustible, présentant un risque de fuite de carbone. L'installation est entrée en service régulier le 15 août 2013. En ce qui concerne la valeur d'émission de combustible, la DEHSt s'est d'abord fondée, conformément aux données fournies par la requérante, sur un coefficient d'utilisation de la capacité applicable de 109 %. La capacité installée initiale a été déterminée sur la base des quantités produites dans les 90 jours suivant l'entrée en service régulier, à un moment où l'installation n'avait pas encore atteint la capacité de production prévue. C'est la raison pour laquelle l'utilisation effective de la capacité au cours de la période de référence allant du 15 août 2013 au 20 juin 2014 était supérieure à 100 % de la capacité installée initiale.

Par décision du 1^{er} septembre 2015, la DEHSt a attribué à la requérante 124 908 quotas d'émission à titre gratuit pour la période d'allocation 2013 à 2020. Selon la motivation de cette décision, la DEHSt avait, dans un premier temps, notifié la quantité allouée à la Commission européenne en appliquant un coefficient d'utilisation de la capacité de 109 %. Or, dans sa décision du 24 mars 2015 [C(2015) 1733 final], la Commission avait rejeté un coefficient d'utilisation de la capacité applicable de 100 % ou plus pour trois autres installations allemandes. Par conséquent, la DEHSt partait désormais d'un coefficient d'utilisation de la capacité de 99,9 %. La Commission avait approuvé la quantité allouée ainsi calculée. L'opposition formée le 30 septembre 2015 contre la décision du 1^{er} septembre 2015 a été rejetée par décision du 7 juillet 2017, notifiée le 10 juillet 2017. [Or. 3]. La DEHSt a motivé cette dernière décision en invoquant, outre la décision de la Commission du 24 mars 2015, le Guidance Document No. 2 (document d'orientation n° 2) et le document « Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications » (« Questions fréquentes au sujet des demandes de nouveaux entrants et de fermetures ») qui ne sont pas juridiquement contraignants mais qui constituent une aide à l'interprétation pour les États membres.

Par son recours judiciaire formé le 9 août 2017, la requérante maintient sa demande. Par décision du 28 janvier 2019, la DEHSt a retiré la décision du 1^{er} septembre 2015 dans la mesure où l'allocation excède 116 088 quotas d'émission. Elle a motivé sa décision de retrait en invoquant une lettre de la requérante du 16 avril 2018, par laquelle cette dernière l'informait du fait que la demande d'allocation contenait une erreur de calcul en ce qui concerne l'élément d'allocation avec valeur d'émission de combustible. Le 20 janvier 2019, la requérante a adapté sa requête en justice en conséquence et ne demande plus 8 273, mais seulement 7 467 quotas d'émission supplémentaires.

La requérante estime que les dispositions de l'article 17, paragraphe 2, ZuV 2020 [voir ci-après] et de l'article 18, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la décision 2011/278/UE, pertinentes pour calculer le coefficient d'utilisation de la capacité applicable pour les installations nouvelles, ne prévoient aucune limitation du coefficient d'utilisation de la capacité à une valeur inférieure à 100 %. Leur libellé, au-delà duquel l'interprétation ne saurait aller, ne contiendrait aucune indication en ce sens. Selon la requérante, la position juridique de la Commission n'est pas justifiée par des considérations d'égalité de traitement des installations en place et nouvelles. La décision de la Commission du 24 mars 2015 ne lierait la requérante ni directement, ni indirectement. Le Guidance Document No. 2 (document d'orientation n° 2) et les « Frequently Asked Questions » (« Questions fréquentes ») ne seraient pas non plus juridiquement contraignants.

La requérante demande à ce qu'il plaise au tribunal

annuler partiellement la décision de la DEHSt du 1^{er} septembre 2015, telle qu'elle résulte de la décision sur opposition [du] 7 juillet 2017 et de la décision de retrait du 29 janvier 2019, et enjoindre à la défenderesse [Or. 4]

d'attribuer 7 467 quotas d'émission supplémentaires à la requérante, pour autant que la Commission ne le refuse pas,

à titre subsidiaire,

annuler partiellement la décision de la DEHSt du 1^{er} septembre 2015, telle qu'elle résulte de la décision sur opposition [du] 7 juillet 2017 et de la décision de retrait du 29 janvier 2019, et enjoindre à la défenderesse de prendre une décision sur la demande de la requérante du 8 août 2014, telle que modifiée, en ce qui concerne les calculs, par la lettre du 16 avril 2018, en tenant compte de l'appréciation du tribunal et en se fondant sur un coefficient d'utilisation de la capacité applicable de 109 % pour l'élément d'allocation « valeur d'émission de combustible présentant un risque de fuite de carbone ».

La défenderesse conclut

au rejet du recours.

Elle considère que le coefficient d'utilisation de la capacité applicable de 109 % réclamé par la requérante n'est pas autorisé. En interprétant l'article 17, paragraphe 2, ZuV 2020, qui transpose l'article 18, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la décision 2011/278/UE, il conviendrait de partir du principe qu'une valeur de 100 % ne peut pas être atteinte ni dépassée. Ce point de vue de la Commission, qui est expliqué plus en détail dans les motifs de la décision du 24 mars 2015, découlerait du principe de l'égalité de traitement entre les installations en place et les installations nouvelles ainsi que les installations nouvelles avec valeur d'émission par produit, qui utiliseraient le coefficient d'utilisation de la capacité standard.

II. Les dispositions pertinentes du droit de l'Union figurent dans 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 L 275, p. 32, ci-après la « directive 2003/87 »), dans sa version actuellement en vigueur, en particulier aux articles 3, sous h), et 10 bis, paragraphe 7, de la directive 2003/87, ainsi que dans la décision 2011/278/UE de la Commission européenne 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/CE du 27 avril 2011, en particulier à l'article 3, sous d) et n), et aux articles 17 à 19.

Les dispositions pertinentes du droit interne figurent à l'article 9 du Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (loi relative aux échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre) du 27 juillet 2011 (BGBl. I, p. 3154 ; ci-après le « TEHG 2011 ») lu en combinaison avec l'article 34 TEHG dans la version du 18 janvier 2019, ainsi que dans la Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode

2013 bis 2020 (règlement relatif à l'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période d'échanges 2013 à 2020), du 26 septembre 2011 (ci-après la « ZuV 2020 »), en particulier à l'article 2, points 2, 10 et 27 ainsi qu'aux articles 16 à 18 : **[Or. 5]**

article 34 TEHG du 18 janvier 2019

(1) Les articles 1 à 36 dans leur version applicable jusqu'au 24 janvier 2019 inclus continuent de s'appliquer, pour la période d'échanges 2013 à 2020, aux gaz à effet de serre émis en raison d'activités au sens de l'annexe 1.

article 9 TEHG 2011

(1) Les exploitants d'installations reçoivent une allocation à titre gratuit de droits d'émission conformément aux principes énoncés à l'article 10 bis, paragraphes 1 à 5, paragraphe 7, et paragraphes 11 à 20, de la directive 2003/87/CE dans sa version respectivement en vigueur et à ceux énoncés dans la décision 2011/278/UE de la Commission, 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/CE (JO 2011, L 130, p. 1).

ZuV 2020 :

Article 2 Définitions

Outre les définitions figurant à l'article 3 de la [TEHG], les définitions suivantes sont applicables aux fins du présent règlement :

2. Entrée en service régulier

le premier jour d'une période continue de 90 jours ou, si le cycle normal de production du secteur concerné ne prévoit pas de production continue, le premier jour d'une période de 90 jours divisée en cycles de production spécifiques au secteur, au cours de laquelle l'installation fonctionne en moyenne à au moins 40 % de la capacité de production pour laquelle elle a été conçue, compte tenu, le cas échéant, des conditions d'exploitation spécifiques de l'installation ;

10. Installations nouvelles

Tous les nouveaux entrants conformément à l'article 3, sous h), premier tiret de la directive 2003/87/CE ;

27. Élément d'allocation avec valeur d'émission de combustible **[Or. 6]**

Regroupement des flux d'entrée, des flux de sortie et des émissions liées, non couverts par un élément d'allocation au titre des points 28 ou 30, pour les cas de production de chaleur non mesurable par combustion de combustibles, lorsque la chaleur non mesurable

a) est utilisée pour la production de produits, d'énergie mécanique, de chauffage ou de refroidissement ou

b) est produite par des torchères de sécurité, pour autant que l'autorisation de la combustion associée de combustibles pilotes et de quantités très variables de gaz de procédé ou de gaz résiduaire soit prévue dans la loi en vue de décharger exclusivement les installations en cas de perturbations d'exploitation ou d'autres circonstances d'exploitation exceptionnelles ;

à l'exclusion de la chaleur non mesurable utilisée afin de produire de l'électricité ou exportée pour la production d'électricité ;

Article 16 Demande d'allocation à titre gratuit de droits d'émission

(1) Les demandes d'allocation à titre gratuit pour les nouveaux entrants doivent être introduites dans un délai d'un an à compter du démarrage de l'exploitation normale de l'installation et, en cas d'augmentation significative de la capacité, dans un délai d'un an à compter du démarrage de l'exploitation modifiée.

(4) Par dérogation à l'article 4, la capacité installée initiale pour les installations nouvelles correspond, pour chaque élément d'allocation, à la moyenne, extrapolée à une année civile, des deux plus grandes quantités mensuelles produites au cours de la période continue de 90 jours sur la base de laquelle le début de l'exploitation normale est déterminé.

Article 17 Niveaux d'activité des nouveaux entrants

(1) Pour les éléments d'allocation des installations nouvelles à déterminer conformément à l'article 3, les niveaux d'activité pertinents pour l'allocation des quotas sont déterminés comme suit :

3. le niveau d'activité relatif aux combustibles d'un élément d'allocation avec valeur d'émission de combustible est égal à la capacité installée initiale de l'élément d'allocation concerné multipliée par le coefficient d'utilisation de la capacité applicable

(2) Le coefficient d'utilisation de la capacité applicable visé au paragraphe 1, points 2 à 4, est déterminé sur la base des informations fournies par le demandeur sur **[Or. 7]**

1. l'exploitation effective de l'élément d'allocation jusqu'à l'introduction de la demande et sur l'exploitation prévue de l'installation ou de l'élément d'allocation, leurs périodes de maintenance et cycles de production prévus,

2. l'utilisation de techniques à haut rendement énergétique et efficaces du point de vue des gaz à effet de serre susceptibles d'affecter le coefficient d'utilisation de la capacité applicable de l'installation,

3. l'utilisation de la capacité typique dans les secteurs concernés.

Article 18 Allocation aux nouveaux entrants

(1) Pour l'allocation de quotas aux installations nouvelles, l'autorité compétente calcule le nombre annuel provisoire de quotas à allouer gratuitement au début de l'exploitation normale de l'installation pour les années restantes de la période d'échanges 2013 à 2020 comme suit et séparément pour chaque élément d'allocation :

3. pour chaque élément d'allocation avec valeur d'émission de combustible, le nombre annuel provisoire de quotas à allouer gratuitement est égal au produit de la valeur d'émission de combustible et du niveau d'activité relatif aux combustibles ;

III. La réponse à la question préjudicielle est nécessaire pour trancher le litige.

Dans l'hypothèse où le calcul devrait reposer sur un coefficient d'utilisation de la capacité applicable de 109 %, la requérante aurait droit à une attribution de quotas d'émission supplémentaires à titre gratuit. L'interprétation de l'article 18, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la décision 2011/278/UE, disposition pertinente à laquelle il convient de recourir pour une interprétation conforme au droit de l'Union de l'article 17, paragraphe 2, ZuV 2020, n'est pas claire et sans équivoque à cet égard.

D'une part, le libellé ne contient aucune limitation du coefficient d'utilisation de la capacité applicable à moins de 100 %. En l'espèce, un coefficient d'utilisation de la capacité plus élevé découle d'informations étayées et vérifiées de manière indépendante, qui portent non seulement sur l'exploitation normale prévue, mais aussi effective, de l'installation jusqu'à l'introduction de la demande. À la différence des installations en place, la détermination de la capacité installée initiale pour les nouveaux entrants est basée sur une période de 90 jours suivant le démarrage de l'exploitation normale (voir article 17, paragraphe 4, de la décision 2011/278/UE) et non sur une période de quatre ans [voir article 7, paragraphe 3, sous a), de la décision 2011/278/UE], de sorte qu'il peut arriver plus fréquemment que l'exploitation normale prévue ne soit pas encore atteinte. **[Or. 8]**

D'autre part, l'article 18, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la décision 2011/278/UE fait également référence à l'utilisation de la capacité typique du secteur concerné, qui devrait être en règle générale inférieure à 100 %. En outre, un coefficient d'utilisation de la capacité standard est appliqué aux nouveaux entrants disposant de sous-installations avec référentiel de produit [voir article 18, paragraphe 1, sous a), de la décision 2011/278/UE], coefficient qui a été fixé dans la décision 2013/447/UE de la Commission et n'atteint en aucun cas 100 %. L'allocation de quotas à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE s'écarte temporairement du principe de la mise aux enchères des quotas, ce qui plaide en faveur d'une interprétation restrictive des dispositions pertinentes (voir les conclusions de l'avocat général [Saugmandsgaard Øe] du

28 février 2019 dans l'affaire ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:167, point 69).

Enfin, la question se pose de savoir dans quelle mesure la Commission doit disposer d'une ample marge d'appréciation pour interpréter des dispositions qu'elle a adoptées afin d'assurer une mise en œuvre uniforme dans les États membres et si la limite d'interprétation a été dépassée en l'espèce.

[OMISSIS]

[signatures]

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL