

C-575/20

Demande de décision préjudicielle**Date de dépôt :**

3 novembre 2020

Juridiction de renvoi :

Fővárosi Törvényszék (Hongrie)

Date de la décision de renvoi :

29 septembre 2020

Partie requérante

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Partie défenderesse

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter

Fővárosi Törvényszék

[OMISSIS]

La Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie), dans le contentieux administratif [OMISSIS] tendant à statuer sur le litige opposant **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([OMISSIS] Gyöngyöshalász [OMISSIS]) partie requérante [OMISSIS] au **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (ministre chargé de l'Innovation et de la Technologie, [OMISSIS] Budapest [OMISSIS]) partie défenderesse, [OMISSIS] a rendu la présente

ordonnance :

La juridiction de céans décide d'entamer une procédure préjudicielle devant la Cour, tendant à l'interprétation des dispositions 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 l'Union [et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil].

La juridiction de céans pose à la Cour [la] question[.] suivante[.] :

La directive 2003/87/CE, et en particulier le point 3 de son annexe I, peut-elle être interprétée en ce sens que, pour déterminer si [la combustion] dans une installation relève du champ d'application du SEQE-UE, le fait démontré que l'équipement faisant partie de l'installation ne fonctionne que de manière limitée a-t-il une incidence sur la puissance calorifique totale de l'installation ?

[OMISSIS] [éléments de procédure de droit interne]

Motifs

La juridiction de céans demande à la Cour d'interpréter l'article 3, sous e), et l'annexe I, point 3, de la directive 2003/87/CE sur la détermination de la puissance calorifique totale* des installations couvertes par le SEQE-UE.

I. Le cadre juridique

Le droit de l'Union

[Or. 2]

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 l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

Les orientations de la Commission européenne sur l'interprétation de l'annexe I de la directive.

Le droit national :

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény (loi CCXVII de 2012 sur la participation au système commun d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et la mise en œuvre de la décision de partage de l'effort, ci-après la « loi sur le système d'échange »)

Article 2, point 24 : « Installation : une unité technique fixe dans laquelle se déroulent une ou plusieurs des activités énumérées à l'annexe I, points I à XXI, ou toute autre activité technologique se rapportant à ces activités, ainsi que toute activité liée techniquement à l'activité exercée sur un site donné, et qui entraînent

* Ndt : Dans la version hongroise de la directive, il est question de puissance calorifique « nominale » totale. Dans la suite de ce texte, nous ne nous référerons qu'à la puissance calorifique totale, afin de permettre la comparaison avec le texte de la directive. Le mot « nominal » ne sera utilisé que lorsqu'il est question, dans l'original, d'autre chose que de la « puissance calorifique nominale totale » ou que la compréhension de l'affaire nécessite l'ajout de cette notion.

ou ont une incidence directe sur les émissions de gaz à effet de serre telles que définies à l'annexe 1. »

Article 2, points 46 et 47 :

46. unité de réserve : un équipement générateur d'émissions destiné à remplacer un équipement fonctionnant de façon opérationnelle au sein d'une installation,

47. unité de secours : un équipement générateur d'émissions qui fonctionne et est opérationnel au sein d'une installation en cas d'indisponibilité d'une source d'énergie primaire due à une cause externe inévitable.

Activité au sens de l'annexe 1, point 3. I : « Combustion de combustibles dans des installations d'une puissance calorifique totale supérieure à 20 MWth (à l'exception des installations d'incinération de déchets dangereux et de déchets municipaux) »

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (décret gouvernemental 410/2012 (XII. 28.) portant certaines règles d'exécution de la loi CCXVII de 2012 sur la participation au système commun d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et la mise en œuvre de la décision de partage de l'effort, ci-après le « décret d'exécution »)

Article 1^{er}, paragraphe 5 : L'autorité délivre le permis d'émission sur la base d'une décision officielle établissant les conditions d'utilisation de l'environnement, si elle établit que l'exploitant respecte les conditions énoncées dans la loi sur le système d'échange. Les exigences détaillées relatives au contenu du permis d'émission sont établis à l'annexe 3. **[Or. 3]**

Activité au sens de l'annexe 2, tableau 3, point I : « Combustion de combustibles dans des installations d'une puissance calorifique totale supérieure à 20 MWth (à l'exception des installations d'incinération de déchets dangereux et de déchets municipaux et des générateurs diesel utilisés en cas de nécessité comme source de production d'électricité dans les centrales nucléaires). »

Annexe 2, point 2.7 : « Pour calculer la puissance calorifique totale d'une installation aux fins de décider de son inclusion dans le système commun, on procède par addition de la puissance calorifique de toutes les unités techniques dans lesquelles des carburants sont brûlés au sein de l'installation, y compris l'équipement exclu en application de l'article 15/B de la loi sur le système d'échange (c'est-à-dire les unités de réserve et de secours). Parmi ces unités, y compris les équipement exclus en application de l'article 15/B de la loi sur le système d'échange, peuvent notamment figurer tous les types de chaudières, brûleurs, turbines, appareils de chauffage, hauts-fourneaux, incinérateurs, calcinateurs, fours à calcination, sécheurs, moteurs, piles à combustible, unités de combustion en boucle chimique, torchères, ainsi que les unités de postcombustion

thermique ou catalytique. Les unités ayant une puissance calorifique inférieure à 3 MW et les unités utilisant exclusivement de la biomasse ne sont pas prises en compte aux fins de ce calcul. Les "unités qui utilisent exclusivement de la biomasse" incluent également les unités qui utilisent des combustibles fossiles dans les phases de démarrage ou d'extinction de l'unité. »

A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. 53/2017.(X. 18.) FM rendelet [décret 53/2017 53/2017 (X. 18.) du Ministère de l'Agriculture relatif aux conditions d'exploitation et aux valeurs limites d'émission pour les polluants atmosphériques des installations de combustion d'une puissance calorifique totale de 140 kWth ou plus mais de moins de 50 MWth, ci-après le « décret FM »]

Article 2, point 7 : « la puissance calorifique est la valeur calorifique, exprimée en kilowatts (kWth) ou en mégawatts (MWth), du combustible injecté dans l'installation de combustion par unité de temps nécessaire pour que l'installation de combustion concernée fonctionne à la puissance nominale fixée dans la décision de l'autorité ».

II. L'objet et les faits du litige

La requérante a commencé la production de pneumatiques en 2017 et, dans le cadre de son activité, elle exploite trois chaudières à vapeur Bosch Universal UL-S 18000. Kazántrade Kft. a attesté que la puissance de combustion maximale des chaudières avait été ajustée au moyen logiciel à des valeurs de 8 991 kW, 8 791 kW et 8 962 kW. Pour que la requérante reste en permanence sous les 20 MWth de puissance calorifique, l'une des chaudières est toujours verrouillée, de sorte que la puissance nominale qui peut être atteinte est au maximum de 17 953 kW (8 991 kW + 8 962 kW). Ce constat est étayé par le système d'enregistrement de la consommation de gaz accessible en ligne et les journaux des chaudières ainsi que les documents établissant la consommation de gaz conservés dans l'installation. [Or. 4] Le permis d'exploitation pour la protection de la qualité de l'air de la requérante, tel que modifié, indique également que « deux chaudières au maximum peuvent fonctionner à la fois, avec une puissance calorifique totale maximale de 17 953 kW ».

Le ministre chargé de l'Innovation, en tant qu'autorité défenderesse habilitée à délivrer le permis d'émission, a infligé à la requérante, du fait de l'exercice sans permis d'émission d'une activité émettant des gaz à effet de serre, le paiement de l'amende qui fait l'objet du présent litige devant la juridiction administrative. La partie défenderesse a estimé que la pratique d'exploitation invoquée par la requérante, qui [indique] une puissance calorifique inférieure obtenue par le fonctionnement des chaudières à vapeur, c'est-à-dire en déclarant 17 953 MWth comme « puissance de référence de la technologie », n'indique la puissance calorifique que pour seulement deux chaudières au total, c'est-à-dire la somme des

puissances calorifiques des chaudières qui ont la puissance la plus élevée, et donc non pas la puissance calorifique de l'ensemble des trois chaudières.

Le défendeur, se référant au droit national et à la réglementation du SEQE-UE, a considéré qu'aucune disposition en vigueur ne permettait d'admettre le mode de fonctionnement de l'équipement se trouvant dans les installations tel qu'il a été détaillé ci-dessus (limitation au moyen d'un logiciel) en vue de modifier la puissance calorifique. Les trois chaudières à vapeur limitée au moyen d'un logiciel continuent à avoir une puissance calorifique nominale supérieure à 20 MWth.

Au vu de ce qui précède, la défenderesse a conclu dans sa décision que résoudre la question de l'inclusion dans le système commun (SEQE-UE) ne requérait pas de vérifier la combustion du combustible à un moment donné, et que, par conséquent, la puissance calorifique nominale de toutes les unités techniques de l'installation devait être prise en compte.

Éléments essentiels de l'argumentation des parties

La **requérante** a notamment demandé à la juridiction de céans qu'elle dise pour droit que, pour décider de l'inclusion dans le SEQE-UE, il convient de prendre en compte, du point de vue de la puissance calorifique totale, une limitation qui empêche l'installation ainsi limitée de fonctionner en même temps que l'installation en exploitation ou de fonctionner à une puissance calorifique qui dépasse la limitation.

Selon la requérante, tant en droit communautaire qu'en droit national, il importe, aux fins de l'inclusion d'une activité dans le SEQE-UE, de déterminer si l'installation quelle qu'elle soit a une incidence directe sur les émissions, que ce soit en tant qu'unité contribuant à la performance, ou en tant qu'unité de réserve ou de secours, et s'il s'y déroule une activité de combustion de carburant ou qui se rapporte directement à une telle activité ou si elle est directement liée techniquement à une telle activité. **[Or. 5]**

La requérante fait valoir, parmi ses arguments, que la notion de puissance calorifique n'est définie ni dans la directive ni dans le droit communautaire. Selon le point 3.3.1 des orientations pour l'interprétation de l'annexe 1 de la directive, publiées par la Commission européenne, la puissance calorifique nominale totale est déterminée par le fabricant de l'équipement et est indiquée sur l'équipement avec l'approbation de l'organisme de contrôle. S'il n'y a pas de données sur la puissance calorifique totale définie par le constructeur, l'exploitant de l'installation doit la déterminer sur la base d'une estimation (par exemple, sur la base du transfert de carburant le plus élevé atteint en 24 heures l'année précédente) et la soumettre à l'autorité compétente pour approbation.

En vertu de la réglementation hongroise, c'est par une décision de l'autorité qu'est fixée la puissance nominale de l'équipement, qui n'est cependant pas la même que

la puissance calorifique de l'équipement, car cette dernière est la valeur calorifique du combustible injecté nécessaire pour que ce dernier fonctionne à la puissance nominale.

L'article 2, point 7, du décret FM n'exige pas de décision de l'autorité pour établir la puissance calorifique d'une installation. Le permis de base établissait la puissance calorifique des chaudières en indiquant que, puisque le besoin de chaleur maximal réel de la technologie de production pouvait être assuré par le fonctionnement simultané de deux chaudières, la troisième chaudière était considérée comme une chaudière de réserve. Le permis de base a été modifié avant le lancement de la procédure officielle par le défendeur, en ce sens que, en prenant en compte les limitations des chaudières qu'elles soient physiques ou au moyen de logiciels, la puissance de référence de la technologie a été établie sous forme de document officiel. Au cours de la procédure, la requérante a démontré à plusieurs reprises, au moyen d'actes et de déclarations, que les chaudières faisaient l'objet de limitations physiques et de limitations au moyen de logiciels, ce que le défendeur n'a cependant pas admis puisqu'il n'a pris en compte que les données indiquées comme puissance calorifique totale dans le permis de base s'agissant de décider de l'inclusion dans le SEQE-UE. Selon la requérante, le défendeur, pour délivrer un permis d'émission, aurait dû expressément examiner, en plus des dispositions du permis de base, si les conditions énoncées dans la loi sur le système d'échange (puissance calorifique totale de l'installation exploitée par la requérante supérieure à 20 MW) étaient remplies. Dans la procédure de délivrance d'un permis d'émission, il est particulièrement important, pour prendre une décision éclairée, que la puissance calorifique totale de l'installation soit examinée parce que la détermination de la puissance calorifique totale est un élément obligatoire du permis d'émission en vertu de l'annexe 3 du décret d'exécution, et que la requérante a par ailleurs démontré au cours de la procédure que, en raison de la limitation des chaudières, leur puissance calorifique réelle était inférieure par rapport à celle résultant des données figurant dans le permis de base comme puissance calorifique totale. Au vu de ce qui précède, la position du défendeur, selon laquelle seule la puissance calorifique totale qui résulte du permis de base pourrait être prise en compte pour décider de l'inclusion dans SEQE-UE, est donc incohérente. **[Or. 6]** Si en effet le permis de base, en tant que document officiel, reconnaît la puissance limitée comme puissance de référence de la technologie, le défendeur n'en tient aucun compte, mais si la puissance limitée est enregistrée comme puissance calorifique totale, il n'en tient compte en revanche que sur la base de la dénomination sans examiner par ailleurs les caractéristiques de la limitation. Selon le point 3 de l'annexe I de la directive, ne peut être prise en compte que la puissance calorifique des unités techniques de l'installation dans laquelle le combustible est brûlé. Autrement dit, un équipement qui fait l'objet de limitations ne peut, dans la mesure des limitations, pas être considéré comme une unité technique dans laquelle du combustible est brûlé, en sorte que sa puissance calorifique peut être ignorée lors du calcul de la puissance calorifique totale. Sur la base de la définition d'une installation donnée à l'article 3, point e), de la directive, une unité technique dans laquelle ne peut se dérouler aucune activité en raison d'une limitation ou dans laquelle ne peut se

dérouler qu'une activité réduite du fait d'une limitation au moyen d'un logiciel ou, ne peut se dérouler sur le site une activité directement liée techniquement à cette activité, il est exclu, tant qu'existe la limitation, que cette unité technique, dans la mesure de cette limitation, ait une incidence sur les émissions et la pollution de l'air et, par conséquent, la partie de l'équipement qui fait l'objet de limitations ne fait pas partie de l'installation du point de vue de l'inclusion ou non dans le SEQE-UE.

En établissant un parallèle avec la réglementation hongroise, on peut constater que, s'agissant de décider de l'inclusion d'une activité dans le SEQE-UE, les unités techniques de l'installation dont la puissance calorifique est prise en compte pour calculer la puissance calorifique totale sont celles dans lesquelles le combustible est brûlé. Considérant que, en ce qui concerne les équipements qui font l'objet de limitations, aucune activité ne se déroule dans la mesure des limitations, et que, par conséquent, il n'en résulte aucune émission de gaz à effet de serre, et que, en raison des limitations, il ne peut y avoir qu'indirectement une incidence sur les émissions si ces limitations sont levées, la partie de cet équipement qui fait l'objet des limitations ne fait pas partie de l'installation. Étant donné que l'équipement qui fait l'objet de limitations ne peut, dans la mesure des limitations, être considéré comme une unité en exploitation ou en fonctionnement, il ne peut être considéré comme une unité de réserve ou de secours au regard de la réglementation hongroise.

Pour résumer ce qui précède, ce qui est important, s'agissant de décider l'inclusion d'une activité dans le SEQE-UE, en vertu tant des dispositions du droit communautaires que des dispositions du droit national, c'est de déterminer si un équipement, que ce soit en tant qu'unité faisant partie de l'installation ou en tant qu'unité de réserve ou unité de secours, a une incidence directe sur les émissions, si s'il s'y déroule une activité impliquant la combustion de combustible ou directement liée ou techniquement en lien direct avec une telle activité. Si tel n'est pas le cas, la puissance calorifique de cet équipement peut être ignorée lors du calcul de la puissance calorifique totale. **[Or. 7]**

Selon le **défendeur**, seul un document attestant la conformité technique en matière de sécurité après conversion et limitation, et contenant officiellement en même temps la puissance calorifique de l'équipement de combustion, serait de nature à démontrer la limitation de performance. Lors de la délivrance du permis d'émission, la « puissance calorifique reflétant une situation de fait » ne fait pas foi s'agissant de déterminer la puissance calorifique nominale, car seules les données d'usine (manuel, plaques sur le système) sont déterminantes. Compte tenu de ce qui précède, la puissance calorifique nominale est une donnée d'usine, constante, et elle ne peut être modifiée qu'avec la conversion de la chaudière.

Aux termes des dispositions de l'annexe 2, point 2.7 du décret d'exécution, ainsi que de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de ce même décret, seul un document officiel peut être accepté en ce qui concerne la puissance calorifique totale et, par conséquent, c'est la somme des puissances calorifiques nominales des

équipements de combustion qui figurent dans le permis de base de la requérante qui peut être prise en compte s'agissant de décider de l'inclusion des activités de la requérante dans le SEQE-UE. Selon la réglementation du SEQE-UE, aucune disposition en vigueur ne permet d'admettre, pour limiter la puissance calorifique nominale, le fait de faire fonctionner l'équipement qui se trouve dans l'installation avec des limitations, qu'elles soient le fruit d'un logiciel ou de nature physique. La pratique technique autorisée doit également figurer dans le permis de base pour que le défendeur puisse en tenir compte lors de la délivrance du permis d'émission. La limitation des chaudières peut être prise en compte lors de la détermination de la puissance calorifique totale de l'installation si l'intéressé est en possession d'un document des autorités attestant la limitation.

III. Motifs du renvoi préjudiciel

Il est nécessaire pour la solution du litige de déterminer si, s'agissant de décider de l'inclusion d'une activité dans le SEQE-UE, il convient de prendre en compte la question de savoir si un équipement, qu'il s'agisse d'une unité faisant partie de l'installation ou qu'il s'agisse d'une unité de réserve ou d'une unité de secours, a une incidence directe sur les émissions, s'il s'y déroule une activité impliquant la combustion de combustible ou une activité directement liée ou techniquement en lien direct avec une telle activité. Si tel n'est pas le cas, [il est permis de se demander] si la puissance calorifique nominale de cet équipement peut être ignorée lors du calcul de la puissance calorifique totale.

[OMISSIS] [Or. 8] [OMISSIS] [éléments de procédure de droit interne]

Budapest, le 29 septembre 2020

[OMISSIS] [signatures]