

Affaire C-414/23**Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

6 juillet 2023

Jurisdiction de renvoi :

Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki, Finlande)

Date de la décision de renvoi :

30 juin 2023

Partie requérante :

Metsä Fibre Oy

Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki, Finlande)**ORDONNANCE** 3431/2023

30 juin 2023

[OMISSIS]

Affaire Demande de décision préjudicielle adressée à la Cour en application de l'article 267 TFUE**Partie requérante :** Metsä Fibre Oy**Décision attaquée :****Décision de l'Energiavirasto (Agence de l'énergie, Finlande) du 26 avril 2022 n° 2407/330/2020****Objet de la procédure et faits pertinents**

(1) L'affaire pendante devant le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki) a pour objet un recours introduit par Metsä Fibre Oy qui soulève une question portant sur la légalité d'une décision de l'Agence de l'énergie.

(2) Dans la décision attaquée, l'Agence de l'énergie a évalué les niveaux totaux de dioxyde de carbone qui ont été émis, pour la période comprise entre 2013 et

2017, par l'usine fabriquant des produits biologiques Metsä Fibre Äänekoski (ci-après également l'« installation ») appartenant à Metsä Fibre Oy, car les émissions annuelles vérifiées pour cette installation au cours de cette période n'étaient pas pleinement conformes au 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). L'Agence de l'énergie a considéré que les niveaux totaux d'émissions communiqués dans les déclarations d'émissions de gaz à effet de serre de l'installation pour la période comprise entre 2013 et 2017 étaient incorrects, compte tenu de l'arrêt du 19 janvier 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29, ci-après l'« arrêt Schaefer Kalk »).

(3) Dans l'arrêt Schaefer Kalk, la Cour a déclaré invalides les dispositions du règlement n° 601/2012 qui étaient en vigueur de 2013 à 2018 et qui exigeaient que le dioxyde de carbone utilisé dans une installation ou transféré depuis celle-ci en vue de la production de carbonate de calcium précipité soit considéré comme ayant été émis par cette installation, indépendamment du fait que le dioxyde de carbone soit ou non rejeté dans l'atmosphère. Cet arrêt doit être appliqué rétroactivement à compter de l'entrée en vigueur du règlement n° 601/2012 le 1^{er} janvier 2013, si bien que la déclaration relative aux émissions de l'installation d'Äänekoski de Metsä Fibre Oy au cours de la période comprise entre 2013 et 2017 n'a pas été conforme à ce règlement, en ce que le dioxyde de carbone transféré depuis cette installation en vue de la production de carbonate de calcium précipité a été déclaré au titre des émissions de ladite installation. À compter du 1^{er} janvier 2019, le règlement n° 601/2012 a été modifié à cet égard en application de l'arrêt Schaefer Kalk, par l'introduction d'une nouvelle disposition à son article 49, paragraphe 1, sous b).

(4) Dans la décision attaquée, l'Agence de l'énergie a procédé à une estimation prudente, au sens de l'article 70 du règlement n° 601/2012, des niveaux d'émission de l'installation d'Äänekoski pour la période comprise entre 2013 et 2017, en corrigeant à la baisse les niveaux d'émissions déclarés par Metsä Fibre Oy. Selon le tableau figurant dans cette décision, le niveau de quotas d'émission restitués en excès au registre de l'Union était au total de 115 312. Ladite décision autorise Metsä Fibre Oy à créditer ces quotas d'émission restitués en excès sur la restitution de quotas d'émission au titre de l'année 2021 qui doit être effectuée avant le 30 avril 2022. Le solde indicatif de l'état de conformité figurant sur le compte de l'installation d'Äänekoski est donc resté positif à hauteur de la correction. Dans le même temps, par la décision attaquée, l'Agence de l'énergie a corrigé, dans le système électronique d'échange d'émissions FINETS et dans le registre de l'Union, les niveaux totaux d'émissions déclarés par l'installation au cours de la période comprise entre 2013 et 2017.

(5) Selon la décision attaquée, les délais que prévoit, pour l'annulation d'une transaction erronée, l'article 70 du règlement (UE) n° 389/2013 de la Commission, du 2 mai 2013, établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et aux décisions

n° 280/2004/CE et n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) n° 920/2010 et (UE) n° 1193/2011 de la Commission (JO 2013, L 122) font obstacle à ce que les quotas restitués en excès soient restitués à partir du registre de l'Union sur le compte de l'installation d'Äänekoski de Metsä Fibre Oy et ce règlement ne régit pas la situation dans laquelle la restitution des quotas d'émission était fondée sur des dispositions invalides. En outre, la décision attaquée indique que le règlement n° 389/2013 ne prévoit pas la possibilité de transférer un solde indicatif de l'état de conformité qui est positif sur le compte d'une autre installation de Metsä Fibre Oy.

Résumé des arguments pertinents des parties

(6) Dans son recours devant le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki), Metsä Fibre Oy a fait valoir que, grâce aux investissements importants qu'elle a réalisés sur l'installation d'Äänekoski, cette installation n'émet quasiment pas de dioxyde de carbone, de sorte qu'en pratique, ladite installation ne peut pas utiliser dans le cadre de la restitution future de quotas d'émission le solde positif indicatif de l'état de conformité que présente son compte de quotas d'émission.

(7) Metsä Fibre Oy a demandé l'annulation de la décision de l'Agence de l'énergie en ce que cette décision l'a autorisée à créditer les quotas restitués en excès sur la restitution des quotas d'émission relatifs à l'année 2021. Elle a considéré que la mesure corrective prévue par ladite décision ne saurait être considérée comme un moyen effectif et approprié de la placer dans la situation juridique et économique dans laquelle elle se serait trouvée si la disposition invalide du règlement n° 601/2012 n'avait pas existé et si elle n'avait donc pas restitué un trop grand nombre de quotas d'émission. Selon Metsä Fibre Oy, il y a lieu d'annuler la décision de restitution des quotas d'émission au registre de l'Union afin qu'elle puisse récupérer sur le compte de l'installation d'Äänekoski les quotas restitués par erreur et qu'elle puisse en disposer librement.

(8) Dans ses observations adressées au Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki), l'Agence de l'énergie a constaté que, dans le cadre de la réglementation portant sur le registre de l'Union, elle n'aurait pas pu trancher l'affaire autrement. Selon ces observations, les niveaux d'émissions de l'installation d'Äänekoski de Metsä Fibre Oy ont diminué de manière significative depuis 2018. Ainsi, en pratique, la possibilité d'utiliser pleinement le solde positif indicatif de l'état de conformité pour les émissions futures de l'installation reste théorique. Selon lesdites observations, avec le niveau actuel d'émissions annuelles de l'installation, qui est inférieur à 20 tonnes de dioxyde de carbone, il faudrait environ six à sept mille ans pour utiliser le solde indicatif de l'état de conformité s'élevant à 115 312.

La législation nationale

(9) Aux termes de l'article 46, premier alinéa, du päästökauppalaki (loi relative à l'échange de quotas d'émission), l'autorité chargée de l'échange des quotas d'émission fait office d'administrateur de registre responsable du fonctionnement national du registre de l'Union visé à l'article 19 de la directive 2003/87, afin de tenir une comptabilité précise des quotas comptabilisés, détenus, transférés et annulés annuellement. Aux termes de l'article 46, troisième alinéa, de cette loi, l'établissement et la tenue du registre ainsi que ses transactions sont régis par le règlement n° 389/2013.

(10) Aux termes de l'article 48 de la loi sur l'échange de quotas d'émission, l'enregistrement annuel des quotas d'émission et la détention, le transfert et l'annulation de quotas d'émission et d'unités dans le registre, ainsi que l'accès du public aux informations contenues dans le registre et la confidentialité de ces informations sont régis par le règlement n° 389/2013.

Les dispositions pertinentes du droit de l'Union et la jurisprudence pertinente

(11) L'arrêt Schaefer Kalk est, dans son aspect essentiel pour la présente affaire, exposé au point 3 ci-dessus.

(12) Aux termes de l'article 70, paragraphe 1, du règlement n° 601/2012, « l'autorité compétente procède à une estimation prudente des émissions d'une installation ou d'un exploitant d'aéronef lorsqu'une des situations suivantes se présente : [...] »

b) la déclaration d'émissions annuelle vérifiée visée à l'article 67, paragraphe 1, n'est pas conforme aux dispositions du présent règlement ».

(13) Aux termes du considérant 8 du règlement n° 601/2012, « étant donné que les quotas et les unités de Kyoto n'existent que sous forme dématérialisée et sont des biens fongibles, il convient que la propriété de ces quotas et unités soit établie par l'existence de ceux-ci sur le compte du registre de l'Union dans lequel ils sont détenus. De plus, afin de réduire les risques associés à l'annulation de transactions enregistrées dans un registre, et la perturbation qui pourrait en résulter pour le système et le marché, il est nécessaire de veiller à ce que les quotas et les unités de Kyoto soient totalement fongibles. En particulier, les transactions ne peuvent être annulées, révoquées ou remises en cause dans des conditions autres que celles définies par les règles de fonctionnement du registre, au-delà d'un moment fixé par ces règles. Rien dans le présent règlement ne devrait empêcher un titulaire de compte ou une tierce partie d'exercer, à l'égard d'une transaction introduite dans le système, un droit ou une prétention, qu'ils peuvent avoir juridiquement, à un recouvrement ou à une restitution découlant de la transaction, par exemple en cas de fraude ou d'erreur technique, pour autant que cela n'entraîne pas l'annulation, la révocation ou la remise en cause de la transaction. En outre, il y a lieu de protéger l'acquisition de bonne foi d'un quota ou d'une unité de Kyoto ».

(14) En vertu de l'article 35, paragraphe 6, du règlement n° 389/2013, l'autorité compétente peut donner instruction à l'administrateur national de corriger les émissions annuelles vérifiées d'une installation, afin d'assurer le respect des dispositions des articles 14 et 15 de la directive 2003/87, en saisissant le chiffre correct des émissions vérifiées ou estimées de cette installation pour l'année considérée dans le registre de l'Union.

(15) Aux termes de l'article 40, paragraphe 1, du règlement n° 389/2013, « un quota ou une unité de Kyoto est un instrument fongible dématérialisé qui est négociable sur le marché ». Aux termes de l'article 40, paragraphe 2, de ce règlement, « le caractère dématérialisé des quotas et des unités de Kyoto implique que leur consignation dans le registre de l'Union constitue une preuve suffisante à première vue du titre de propriété conféré, et de toute autre opération dont la consignation dans le registre est requise ou autorisée par le présent règlement ». Aux termes de l'article 40, paragraphe 3, dudit règlement, « la fongibilité des quotas et des unités de Kyoto implique que toute obligation de recouvrement ou de restitution en vertu du droit national concernant un quota ou une unité de Kyoto ne s'applique qu'au quota ou à l'unité de Kyoto en nature. Sous réserve des dispositions de l'article 70 et du processus de rapprochement prévu à l'article 103, une transaction devient définitive et irrévocable lors de sa finalisation conformément à l'article 104. Sans préjudice de toute disposition de la législation nationale ou de tout recours en vertu de celle-ci pouvant donner lieu à une demande ou à un ordre d'exécution d'une nouvelle transaction dans le registre de l'Union, aucune disposition législative ou réglementaire ni aucune règle ou pratique en matière de résiliation de contrats ou de transactions ne saurait donner lieu à la remise en cause d'une transaction dans le registre devenue définitive et irrévocable en vertu du présent règlement ; Un titulaire de compte ou une tierce partie n'est pas empêché d'exercer, à l'égard d'une transaction devenue définitive dans le registre de l'Union, un droit ou une prétention, qu'ils peuvent avoir juridiquement, à un recouvrement, une restitution ou un dédommagement, par exemple en cas de fraude ou d'erreur technique, pour autant que cela n'entraîne pas l'annulation, la révocation ou la remise en cause de la transaction dans le registre de l'Union ».

(16) Aux termes de l'article 70, paragraphe 1, du règlement n° 389/2013, « si un titulaire de compte ou un administrateur national agissant au nom de celui-ci a engagé, accidentellement ou par erreur, l'une des transactions visées au paragraphe 2, le titulaire du compte peut proposer à l'administrateur de ce compte, par demande écrite, de procéder à l'annulation de la transaction finalisée. La demande [...] est postée dans les cinq jours ouvrables suivant la finalisation du processus. La demande contient une déclaration indiquant que la transaction a été engagée accidentellement ou par erreur ».

En vertu de l'article 70, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 389/2013, les titulaires de comptes peuvent proposer l'annulation, entre autres, de la restitution de quotas. Aux termes de l'article 70, paragraphe 3, de ce règlement, « [s]i l'administrateur du compte constate que la demande remplit les conditions

énoncées au paragraphe 1 et qu'il accepte la demande, il peut proposer l'annulation de la transaction dans le registre de l'Union ». En vertu de l'article 70, paragraphe 6, sous a), de ce règlement, « [l']administrateur central veille à ce que le registre de l'Union accepte la proposition d'annulation présentée en vertu [du paragraphe 1] », lorsque la transaction de restitution à annuler « n'a pas été finalisée plus de trente jours ouvrables avant que l'administrateur du compte ne présente sa proposition conformément au paragraphe 3 ».

(17) Le règlement délégué (UE) 2019/1122 de la Commission, du 12 mars 2019, complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le fonctionnement du registre de l'Union (JO 2019, L 177, p. 3), qui s'applique à la période d'échanges d'émissions comprise entre 2021 et 2030, prévoit en son article 33, paragraphe 1, que « [l']administrateur central veille à ce que le 1^{er} mai de chaque année, le registre de l'Union détermine le solde indicatif de l'état de conformité, pour l'année précédente, pour tout exploitant d'installation et tout exploitant d'aéronef titulaire d'un compte de dépôt d'exploitant ou d'exploitant d'aéronef non bloqué en retranchant du total des quotas restitués pour la période en cours le total des émissions vérifiées pour la période en cours, jusqu'à et y compris l'année précédente, et en intégrant un facteur de correction ». Aux termes de l'article 33, paragraphe 2, du règlement 2019/1122, « [p]our les périodes d'échanges 2008-2012 et 2013-2020, le facteur de correction visé au paragraphe 1 est égal à zéro si le solde indicatif de l'état de conformité de la dernière année de la période précédente était supérieur à zéro, mais conserve la valeur du solde indicatif de l'état de conformité de la dernière année de la période précédente si ce chiffre est inférieur ou égal à zéro. Pour les périodes d'échanges débutant le 1^{er} janvier 2021, le facteur de correction visé au paragraphe 1 est égal au solde indicatif de l'état de conformité de la dernière année de la période précédente ».

(18) En vertu de l'article 17, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.

Le caractère nécessaire de la demande de décision préjudicielle

(19) Les positions de Metsä Fibre Oy et de l'Agence de l'énergie relatives aux motifs de la correction des émissions et aux niveaux d'émissions à corriger ne diffèrent pas. La seule question à apprécier par le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki) à la suite du recours de Metsä Fibre Oy est donc de savoir si la décision de l'Agence de l'énergie est légale en ce qui concerne la méthode d'inscription, au registre de l'Union, du crédit de quotas d'émission restitués en excès, compte tenu notamment du fait que la restitution en excès de ces quotas résultait de l'application de dispositions du règlement

n° 601/2012 qui ont été déclarées ultérieurement invalides par l'arrêt Schaefer Kalk.

(20) Dans le cadre du traitement du dossier, l'Agence de l'énergie a été en contact avec la Commission, laquelle a estimé que les conditions applicables à l'annulation de la restitution des quotas d'émission n'étaient pas réunies, car les délais prévus à l'article 70 du règlement n° 389/2013 avaient été dépassés.

(21) Metsä Fibre Oy et l'Agence de l'énergie ont toutes deux demandé au Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki) de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle en application de l'article 267 du traité FUE.

(22) En l'espèce, il est constant que les délais auxquels l'article 70 du règlement n° 389/2013 subordonne l'annulation d'une transaction ont expiré, de sorte que, en vertu de l'article 40 de ce règlement, la restitution des quotas d'émission au registre de l'Union est devenue définitive et irrévocable. L'Agence de l'énergie a donc restitué des quotas d'émission sur le compte de l'installation d'Äänekoski de Metsä Fibre Oy sous la forme d'un solde indicatif de l'état de conformité qui est positif. À la connaissance du Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki), il n'existe pas d'autre moyen identifié par le règlement n° 389/2013 ou par une autre réglementation de l'Union de tenir compte de la situation qui découle, pour Metsä Fibre Oy, de l'arrêt Schaefer Kalk. En outre, il est constant que, dans les circonstances actuelles, Metsä Fibre Oy ne bénéficie pas, en pratique, des quotas d'émission prévus par la décision de l'Agence de l'énergie, en raison du fait qu'elle a réduit de manière significative les émissions de dioxyde de carbone de l'installation d'Äänekoski.

(23) La question juridique qui se pose dans cette affaire est donc essentiellement liée au point de savoir si le règlement n° 389/2013 est invalide à certains égards dans ce contexte, étant donné que, même après la modification du règlement n° 601/2012 à la suite de l'arrêt Schaefer Kalk, il ne tient pas compte de la situation de l'installation d'Äänekoski de Metsä Fibre Oy dans la situation en cause en l'espèce et ne permet pas l'exécution effective de cet arrêt en ce qui concerne cette dernière.

(24) Les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires (arrêt du 22 octobre 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, point 20). Lorsqu'une juridiction dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne estime qu'un ou plusieurs moyens d'invalidité d'un acte communautaire avancés par les parties ou soulevés d'office sont fondés, il leur incombe de surseoir à statuer et de saisir la Cour d'une procédure de renvoi préjudiciel en appréciation de validité (arrêt du 10 janvier 2006, C-344/04, Air Transport, EU:C:2006:10, point 30).

(25) Il est considéré, dans le recours de Metsä Fibre Oy devant le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki), que la décision de l'Agence de l'énergie est contraire au droit primaire de l'Union, notamment en raison du fait que la situation dans laquelle cette entreprise ne bénéficie pas réellement, dans les circonstances exposées, de la restitution des quotas d'émission est contraire au droit de propriété garanti par l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, au principe d'égalité et à la logique économique qui sous-tend la réglementation relative à l'échange de quotas d'émission. Il est considéré dans le recours que, à la lumière des considérations exposées, les articles 40 et 70 du règlement n° 389/2013 sont invalides dans une telle situation ; que Metsä Fibre Oy est effectivement privée de protection juridique et que la règle de droit énoncée dans l'arrêt Schaefer Kalk n'est pas mise en œuvre.

(26) À ce stade, le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki) est d'avis que les considérations avancées par Metsä Fibre Oy faisant référence à l'invalidité de la réglementation doivent être considérées comme suffisamment sérieuses pour faire naître un doute raisonnable quant à la contrariété de cette réglementation avec le droit primaire. Dans ces conditions, il incombe à une juridiction dont les décisions sont susceptibles de recours en droit interne de surseoir à statuer et de saisir la Cour d'une procédure de renvoi préjudiciel en appréciation de validité de ladite réglementation.

(27) Metsä Fibre Oy et l'Agence de l'énergie ont été mises en mesure de présenter leurs observations sur les questions préjudicielles.

L'ordonnance du Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki) adressant à la Cour une demande de décision préjudicielle

(28) Le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif d'Helsinki) a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle en application de l'article 267 du traité FUE. La demande de décision préjudicielle est nécessaire en vue de la décision à intervenir dans l'affaire pendante devant lui.

Les questions préjudicielles

(1) Les dispositions des articles 70 et 40 du règlement n° 389/2013, relatives aux délais d'annulation des transactions et au caractère définitif et irrévocable de celles-ci, sont-elles invalides, eu égard au droit de propriété consacré à l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à d'autres droits protégés par cette charte, dans la mesure où ces dispositions font obstacle à une restitution de quotas d'émission dans le patrimoine de Metsä Fibre Oy dans une situation où la restitution en excès de ceux-ci au registre de l'Union résultait de l'application de dispositions jugées invalides par l'arrêt Schaefer Kalk et où cette entreprise ne peut pas bénéficier d'un solde indicatif de l'état de conformité qui est positif, en raison de la faible quantité actuelle d'émissions produites par l'installation d'Äänekoski ?

- (2) Si la première question appelle une réponse négative, les dispositions des articles 70 et 40 du règlement n° 389/2013 sont-elles applicables dans une situation où la restitution en excès de quotas d'émission au registre de l'Union résultait de l'observation de dispositions jugées invalides par l'arrêt Schaefer Kalk, et non d'une transaction engagée accidentellement ou par erreur par un titulaire de compte ou un administrateur national agissant au nom de celui-ci ?
- (3) Si la première question appelle une réponse négative et la deuxième question une réponse affirmative, existe-t-il un autre moyen autorisé par le droit de l'Union de placer Metsä Fibre Oy, quant à l'exploitation des quotas d'émission, dans la même situation que celle dans laquelle elle se serait trouvée si les dispositions jugées invalides par l'arrêt Schaefer Kalk n'avaient pas existé et si cette entreprise n'avait donc pas restitué de quotas en excès ?

(29) Le Helsingin hallinto-oikeus (tribunal administratif de Helsinki) rendra sa décision finale après réception de la décision préjudicielle de la Cour portant sur les questions énoncées ci-dessus.

Indication des voies de recours

En vertu de l'article 108 de la oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (loi relative à la procédure administrative), la présente décision n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours distinct.

[OMISSIS]

[OMISSIS]