

Affaire C-64/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

28 septembre 2021

Jurisdiction de renvoi :

Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, Juízo Administrativo Comum (Portugal)

Date de la décision de renvoi :

14 septembre 2021

Partie requérante :

Vapo Atlantic S.A.

Partie défenderesse :

Entidade Nacional para o Setor Energético E.P.E. (ENSE)

Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga (tribunal administratif et fiscal de Braga, Portugal)

Tribunal administratif commun

DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Article 267 TFUE

**

I – Jurisdiction de renvoi

Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga (tribunal administratif et fiscal de Braga) – Tribunal administratif commun

Procédure n° 860/21.IBEBRG

[omissis]

**

II – Parties à la procédure [omissis]

- **Partie requérante :** VAPO ATLANTIC S.A. [omissis] Guimarães (Portugal).

[omissis]

- **Entité défenderesse :** ENTIDADE NACIONAL PARA O SETOR ENERGÉTICO E.P.E. (ci-après l'« ENSE ») [omissis] Lisbonne (Portugal).

[omissis]

- **Autre partie à la procédure :** FUNDO AMBIENTAL [omissis] Lisbonne (Portugal).

[omissis]

- **Autre partie à la procédure :** FUNDO DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA [omissis] Lisbonne.

[omissis]

**

III – L'objet du litige au principal et les faits pertinents

III.A – L'objet du litige

1. L'objet du présent litige est la décision administrative prise par l'entité défenderesse, qui a enjoint à la requérante de payer un montant de 908 084,00 euros à titre de compensation pour ne pas avoir prouvé l'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au deuxième trimestre 2020, conformément à l'article 11, paragraphe 1, du décret-loi n° 117/2010, du 25 octobre 2010.

*

III.B – Les faits pertinents

1. La requérante est une société opérant sur le marché des carburants au Portugal.

2. Elle a le statut fiscal de destinataire enregistré.
3. En cette qualité, elle ne remplit pas les conditions légales pour procéder à l'incorporation physique de biocarburants dans les carburants qu'elle met à la consommation au Portugal.
4. De fait, la requérante achète les carburants qu'elle commercialise au Portugal auprès d'une société établie en Espagne.
5. Ce carburant contient du biocarburant, mais conformément aux dispositions de la législation espagnole ;
6. La requérante n'a présenté à l'entité défenderesse, ni ne produit dans la présente procédure, aucune preuve de l'approbation par la Commission européenne du système de certification volontaire de l'entité à laquelle elle achète les carburants en Espagne.
7. Il a été constaté que la requérante a mis à la consommation, au deuxième trimestre 2020, 7 582 tonnes de carburants.
8. Sur son compte courant, elle ne disposait d'aucun certificat relatif aux biocarburants, méthode utilisée pour démontrer le respect de l'obligation d'incorporation, alors qu'elle aurait dû en détenir au moins 758, étant donné que, à la date en question (deuxième trimestre 2020), elle était tenue d'incorporer 10 % de biocarburants.
9. En conséquence, elle s'est vu appliquer la compensation financière qu'elle conteste dans la présente procédure.
10. L'obligation d'incorporation découle de l'article 11, paragraphe 1, du décret-loi n° 117/2010, du 25 octobre 2010 et rien n'indique qu'un projet de cette réglementation ait été communiqué à la Commission avant sa publication et son entrée en vigueur.

IV – Les dispositions pertinentes du droit [portugais] et du droit de l'Union

IV.A – Les dispositions pertinentes du droit [portugais]

1. L'article 11, paragraphe 1, du décret-loi n° 117/2010, du 25 octobre 2010, tel que modifié par le décret-loi n° 6/2012, du 17 janvier 2012 (entre-temps modifié par le décret-loi n° 8/2021, du 20 janvier 2021, version non encore applicable à la présente affaire), qui dispose :

« 7. Les entités qui procèdent à la mise à la consommation de carburants routiers, en présentant les déclarations de mise à la consommation (DMC) conformément au Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (code des accises), approuvé par le décret-loi n° 73/2010, du 21 juin 2010, modifié

par la loi n° 55-A/2010, du 31 décembre 2010, ci-après en abrégé les “entités tenues à l’incorporation”, doivent contribuer au respect des objectifs d’incorporation de biocarburants dans les pourcentages suivants, en teneur énergétique, relativement aux quantités de carburants routiers qu’elles mettent à la consommation, à l’exception du gaz de pétrole liquéfié (GPL) et du gaz naturel :

- a) 2011 et 2012 – 5,0 % ;*
- b) 2013 et 2014 – 5,5 % ;*
- c) 2015 et 2016 – 7,5 % ;*
- d) 2017 et 2018 – 9,0 % ;*
- e) 2019 et 2020 – 10,0 % ».*

IV.B – Les dispositions pertinentes du droit de l’Union

1. Directive 98/34/CE¹ du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998 [prévoyant une procédure d’information dans le domaine des normes et réglementations techniques] [en vigueur à la date de publication de la législation nationale pertinente, mais abrogée entre-temps par la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015] :
 - article 1^{er}, points 1 à 3 ;
 - article 8, paragraphe 1 ;
 - article 10, paragraphe 1 ;
2. Directive 98/70/CE² du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 1998 [concernant la qualité de l’essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil] [modifiée par la directive 2009/30/CE et par la directive (UE) 2015/1513] :
 - a. article 7 bis, paragraphe 2, introduit par la directive 2009/30/CE.
3. Directive 2009/30/CE³ du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, modifiant la directive 98/70/CE [en ce qui concerne les spécifications relatives à l’essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que

¹ <http://data.europa.eu/eli/dir/1998/34/oj>.

² <http://data.europa.eu/eli/dir/1998/70/oj>.

³ <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/30/oj>.

l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE] :

a. article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa.

4. Directive (UE) 2015/1513⁴ du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, modifiant la directive 98/70/CE [concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel] et modifiant la directive 2009/28/CE [relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables] :

a. article 4, paragraphe 1.

5. Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009⁵, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE [entre-temps abrogée par la directive (UE) 2018/2001] :

a. article 3, paragraphe 4.

**

V – Les raisons [pour lesquelles la juridiction de céans nourrit] des doutes quant à l'interprétation du droit de l'Union

1. Il est nécessaire de soumettre le présent renvoi préjudiciel en raison du doute de la juridiction de céans quant à l'interprétation proposée par la requérante en ce qui concerne l'obligation découlant de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34, en vigueur au moment de la publication du décret-loi n° 117/2010, du 25 octobre 2010.
2. L'article 11, paragraphe 1, du décret-loi n° 117/2010, du 25 octobre 2010, dans sa version applicable à la procédure, à savoir celle résultant de la modification introduite par le décret-loi n° 6/2012, du 17 janvier 2012 (puisque, entre-temps, il a également été modifié par le décret-loi n° 8/2021, du 20 janvier 2021), est libellé comme indiqué ci-dessus.

⁴ <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1513/oj>.

⁵ <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/28/oj>.

3. Par conséquent, la disposition examinée détermine uniquement les pourcentages d'incorporation de biocarburants, sans à proprement parler déterminer une quelconque caractéristique technique de ce[ux]-ci.
4. En outre, la règle vise à mettre en œuvre l'article 1^{er}, point 5, de la directive 2009/30, qui a introduit l'article 7 bis dans la directive 98/70 (le paragraphe 2 de cet article 7 bis impose l'obligation, pour les États membres, de demander aux fournisseurs de réduire, aussi progressivement que possible, les émissions de gaz à effet de serre produites sur l'ensemble du cycle de vie du carburant, à hauteur de 10 %, le 31 décembre 2020 au plus tard), conformément à l'objectif général fixé à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2009/28.
5. Le premier doute qui surgit ici consiste précisément à savoir si la détermination du pourcentage d'incorporation de biocarburants doit ou non être considérée comme une « règle technique » aux fins de l'application de la directive 98/34, notamment en raison de sa considération en tant qu'« autre exigence », requérant ainsi l'interprétation combinée de l'article 1^{er}, point 3, et de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34, à la lumière de l'article 7 bis, paragraphe 2, de la directive 98/70, introduit par la directive 2009/30.
6. Par ailleurs, au-delà de la question posée par la requérante, d'autres questions se posent également quant à la possibilité d'exclure l'application de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34.
7. Se pose tout d'abord la question de savoir si la règle de droit national en cause ne relève pas de l'exception prévue à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34, qui prévoit l'exclusion des cas de « simple transposition intégrale d'une norme (...) européenne ».
8. Se pose ensuite la question de savoir si la règle de droit national ne relève pas de [l'article 10], paragraphe 1, troisième tiret, de la directive 98/34, eu égard notamment à l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2009/30 et à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2015/1513.
9. La juridiction de céans a notamment un doute d'interprétation quant au point de savoir si ces dispositions peuvent être considérées comme des « clauses de sauvegarde prévues dans des actes communautaires contraignants », dans la mesure où elles semblent indiquer que l'État membre n'est tenu de communiquer à la Commission que les dispositions nationales adoptées en vertu de ces directives, aucun type de communication des projets de telles dispositions n'étant par conséquent exigé.
10. Si la réponse aux questions susmentionnées ne le résout pas, surgit alors un autre doute d'interprétation quant aux conséquences découlant du non-respect de l'obligation de communication du projet de réglementation.

11. Se pose notamment la question de savoir si un opérateur économique peut, afin de se soustraire à l'obligation d'incorporation de biocarburants, invoquer l'inopposabilité des dispositions du droit national en raison du non-respect de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34.
12. De fait, pour la décision qui sera rendue en l'espèce, il importe de savoir si, dans cette situation concrète, un opérateur économique peut se prévaloir de ce non-respect pour, en quelque sorte, ne pas être soumis à l'obligation d'incorporation qui, transposée en droit national, découle en fait des dispositions du droit de l'Union précitées.
13. La juridiction de céans sait que la Cour de justice [de l'Union européenne, ci-après la « Cour »] s'est déjà prononcée sur ce problème, mais toujours en lien avec d'autres domaines.
14. Ce qui amène la juridiction de céans à remettre en cause l'interprétation proposée en l'espèce par la requérante (l'inopposabilité susmentionnée de la disposition nationale) [est qu'elle] entraînerait un non-respect généralisé de l'obligation d'incorporation de biocarburants, compromettant non seulement l'objectif national, mais également l'objectif européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de promotion des énergies renouvelables.
15. Cela a conduit la juridiction de céans à considérer, à cet égard, que les objectifs primordiaux en matière d'environnement, tels qu'énoncés à l'article 191 [TFUE], seraient compromis.
16. À ce jour, la juridiction de céans n'a pas connaissance d'une décision de la Cour relative à l'inopposabilité susmentionnée de la législation nationale dans une matière similaire à celle en cause ici.
17. De fait, d'après les recherches effectuées par la juridiction de céans, la Cour ne s'est prononcée sur une affaire similaire que dans l'arrêt qu'elle a rendu le 31 janvier 2013 dans l'affaire C-26/11⁶. La Cour ne s'y est toutefois (selon la juridiction de céans) pas expressément prononcée sur la nature de la détermination du pourcentage de biocarburants, la considérant uniquement comme donnée, car, dans ladite affaire, puisque l'État membre concerné avait déjà communiqué un premier projet, puis inclus les suggestions de la Commission dans sa législation, la Cour a estimé qu'une nouvelle communication n'était pas nécessaire (il est vrai que la législation en cause dans ladite affaire avait une portée distincte de celle de la présente affaire, puisqu'elle ne prévoyait pas uniquement le pourcentage de biocarburant à incorporer).
18. Eu égard aux considérations précédentes, la juridiction de céans estime que l'on ne saurait affirmer qu'il existe une décision antérieure claire et non

⁶ [Belgische Petroleum Unie e.a.] EU:C:2013:44.

équivoque qui rendrait le renvoi préjudiciel relatif aux questions indiquées superflue.

19. Il s'agit là des raisons amenant la juridiction de céans à formuler la présente demande de décision préjudicielle.

VII – Autres informations

1. La présente procédure a, dans le cadre du droit national, un caractère urgent.
2. Il existe d'autres litiges sur le même sujet, dans la mesure où le calcul des compensations est trimestriel, et ces procédures sont en attente d'une éventuelle décision sur les questions soulevées, de sorte que, pour cette raison aussi, le présent renvoi préjudiciel est nécessaire.

QUESTIONS PRÉJUDICIELLES SOUMISES À LA COUR

Eu égard à ce qui précède, les questions suivantes sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

1. L'article 1^{er}, point 3, de la directive 98/34 doit-il être interprété en ce sens que la détermination du pourcentage de biocarburants que, en vertu de l'article 7 bis de la directive 98/70, introduit par la directive 2009/30, et conformément à l'objectif énoncé à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2009/28, un opérateur économique donné est tenu d'incorporer dans les carburants qu'il met à la consommation, comme c'est le cas dans la législation nationale en cause, relève de la notion d'« autre exigence », aux fins de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34 ?
2. L'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34, lorsqu'il indique « sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne », doit-il être interprété en ce sens qu'il exclut une disposition de droit national qui détermine les pourcentages d'incorporation de biocarburants, en vertu de l'article 7 bis, paragraphe 1, de la directive 98/34, introduit par la directive 2009/30, et conformément à l'objectif visé à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2009/28 ?
3. L'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 2009/30 et l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2015/1513 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils constituent des clauses de sauvegarde prévues par des actes communautaires contraignants au sens de l'article 10, paragraphe 1, troisième tiret, de la directive 98/34 ?
4. Si la réponse aux questions précédentes ne rend pas cette question superflue, l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34 doit-il être interprété en ce sens qu'une disposition nationale telle que celle en cause dans la procédure

au principal, qui détermine le pourcentage d'incorporation de biocarburants en application de l'article 7 bis, paragraphe 2, de la directive 98/70, introduit par la directive 2009/30, ne peut pas être opposée aux opérateurs économiques ?

Braga, 14 septembre [2021]

Le juge,

(Nuno Cerdeira Ribeiro)

[omissis]

DOCUMENT DE TRAVAIL