Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

29 avril 2015 *

«Renvoi préjudiciel — Environnement — Directive 2003/87/CE — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union — Détermination de l'étendue de l'obligation de restitution des quotas — Sanctions — Article 16, paragraphes 1 et 3»

Dans l'affaire C-148/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), par décision du 20 février 2014, parvenue à la Cour le 31 mars 2014, dans la procédure

Bundesrepublik Deutschland

contre

Nordzucker AG,

en présence de:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^me^ R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça et C. Lycourgos, juges,

avocat général: M. N. Wahl,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour la Bundesrepublik Deutschland, par M^e^ G. Buchholz, Rechtsanwalt,

— pour Nordzucker AG, par M^es^ I. Zenke et M.-Y. Vollmer, Rechtsanwältinnen,

— pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M^me^ K. Petersen, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement tchèque, par M. M. Smolek et M^me^ S. Šindelková, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: l'allemand.

— pour le gouvernement néerlandais, par M[mes] M. de Ree et M. Bulterman, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M[me] J. Beeko, en qualité d'agent, assistée de M. R. Palmer, barrister,

— pour la Commission européenne, par MM. E. White et C. Hermes, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 février 2015,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 16, paragraphes 3 et 4, 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 la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275, p. 32), telle que modifiée par la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 octobre 2004 (JO L 338, p. 18, ci-après la «directive 2003/87»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Bundesrepublik Deutschland, représentée par la Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (service allemand d'échange de quotas d'émission de l'Office fédéral de l'environnement, ci-après l'«Emissionshandelsstelle»), à Nordzucker AG (ci-après «Nordzucker») au sujet d'une décision infligeant une amende de 106 920 euros à cette dernière pour violation de son obligation de restituer un nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre suffisant pour couvrir ses émissions de l'année précédente.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 L'article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/87 est libellé comme suit:

«L'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre contient les éléments suivants:

[...]

e) l'obligation de restituer, dans les quatre mois qui suivent la fin de chaque année civile, des quotas correspondant aux émissions totales de l'installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15.»

4 L'article 12 de ladite directive, intitulé «Transfert, restitution et annulation de quotas», prévoit à son paragraphe 3:

«Les États membres s'assurent que, le 30 avril de chaque année au plus tard, tout exploitant d'une installation restitue un nombre de quotas correspondant aux émissions totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15, et pour que ces quotas soient ensuite annulés.»

5 L'article 14 de la même directive dispose:

«1. La Commission adopte des lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions, résultant des activités indiquées à l'annexe I, de gaz à effet de serre spécifiés en relation avec ces activités, conformément à la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, d'ici le 30 septembre 2003. Les lignes directrices sont fondées sur les principes en matière de surveillance et de déclaration définis à l'annexe IV.

2. Les États membres s'assurent que les émissions soient surveillées conformément aux lignes directrices.

3. Les États membres s'assurent que chaque exploitant d'une installation déclare à l'autorité compétente les émissions de cette installation au cours de chaque année civile, après la fin de l'année concernée, conformément aux lignes directrices.»

6 L'article 15 de la directive 2003/87 énonce:

«Les États membres s'assurent que les déclarations présentées par les exploitants en application de l'article 14, paragraphe 3, soient vérifiées conformément aux critères définis à l'annexe V, et à ce que l'autorité compétente en soit informée.

Les États membres veillent à ce qu'un exploitant dont la déclaration n'a pas été reconnue satisfaisante, après vérification conformément aux critères définis à l'annexe V, pour le 31 mars de chaque année en ce qui concerne les émissions de l'année précédente, ne puisse plus transférer de quotas jusqu'à ce qu'une déclaration de sa part ait été vérifiée comme étant satisfaisante.»

7 L'article 16 de ladite directive, intitulé «Sanctions», prévoit:

«1. Les États membres déterminent le régime de sanctions applicable aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive, et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celui-ci. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. [...]

2. Les États membres veillent à publier le nom des exploitants qui sont en infraction par rapport à l'exigence de restituer suffisamment de quotas en vertu de l'article 12, paragraphe 3.

3. Les États membres s'assurent que tout exploitant qui, au plus tard le 30 avril de chaque année, ne restitue pas un nombre de quotas suffisant pour couvrir ses émissions de l'année précédente, soit tenu de payer une amende sur les émissions excédentaires. Pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise par une installation pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas, l'amende sur les émissions excédentaires est de 100 euros. Le paiement de l'amende sur les émissions excédentaires ne libère pas l'exploitant de l'obligation de restituer un nombre de quotas égal à ces émissions excédentaires lors de la restitution des quotas correspondant à l'année civile suivante.

4. Au cours de la période de trois ans qui débute le 1er janvier 2005, [...] les États membres appliquent des amendes sur les émissions excédentaires d'un niveau inférieur, qui correspond à 40 euros. [...]»

8 L'article 23, paragraphe 2, de la directive 2003/87 est ainsi libellé:

«Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

[...]»

9 La décision 2004/156/CE de la Commission, du 29 janvier 2004, concernant l'adoption de lignes directrices pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre, conformément à la directive 2003/87 (JO L 59, p. 1, ci-après les «lignes directrices»), prévoit à son point 7.4, cinquième et sixième alinéas:

«À la fin de la procédure de vérification, le vérificateur juge si la déclaration d'émissions contient des inexactitudes significatives. S'il conclut que la déclaration d'émissions ne comporte aucune inexactitude significative, l'exploitant peut soumettre la déclaration à l'autorité compétente, conformément à l'article 14, paragraphe 3, de la directive [2003/87]. S'il conclut que la déclaration d'émissions contient une inexactitude significative, la vérification de la déclaration remise par l'exploitant sera jugée non satisfaisante. Conformément à l'article 15 de la directive [2003/87], les États membres veillent à ce qu'un exploitant dont la déclaration n'a pas été reconnue satisfaisante à la date du 31 mars de chaque année en ce qui concerne les émissions de l'année précédente, ne puisse plus transférer de quotas jusqu'à ce qu'il ait remis une déclaration jugée satisfaisante après vérification. Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables, conformément à l'article 16 de la directive [2003/87].

S'il a été jugé satisfaisant au terme de la vérification, l'autorité compétente utilisera le chiffre d'émissions totales de l'installation indiqué dans la déclaration pour vérifier qu'un nombre suffisant de quotas a été restitué par l'exploitant.»

Le droit allemand

10 En Allemagne, la directive 2003/87 a été transposée par la loi sur l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), du 8 juillet 2004 (BGBl. I, p. 1578, ci-après le «TEHG»).

11 L'article 5, paragraphes 1 et 3, du TEHG dispose:

«(1) À compter du 1er janvier 2005, le responsable doit calculer les émissions résultant de son activité durant une année civile [...] et les déclarer à l'autorité compétente [...] au plus tard le 1er mars de l'année suivante.

[...]

(3) La déclaration visée au paragraphe 1 doit être vérifiée, avant sa soumission, par un organisme spécialisé désigné par l'autorité compétente conformément à l'annexe 3 de la présente loi. [...]»

12 L'article 6, paragraphe 1, du TEHG est rédigé comme suit:

«Le responsable restitue à l'autorité compétente, au plus tard le 30 avril de l'année, à compter pour la première fois de 2006, un nombre de quotas correspondant aux émissions résultant de son activité au cours de l'année civile précédente.»

13 L'article 18 du TEHG, intitulé «Mise en œuvre de l'obligation de restitution», prévoit, à ses paragraphes 1 et 3:

(1) En cas de non-respect par le responsable de son obligation au titre de l'article 6, paragraphe 1, l'autorité compétente inflige une amende de 100 euros, 40 euros au cours de la première période d'allocation, pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise et pour laquelle le responsable n'a pas restitué de quota. L'autorité peut renoncer à infliger une amende si le responsable n'a pas pu se conformer à son obligation au titre de l'article 6, paragraphe 1, pour cause de force majeure.

[...]

(3) Le responsable demeure tenu de restituer les quotas manquants [...] au plus tard le 30 avril de l'année suivante. [...]»

Le litige au principal et la question préjudicielle

14 Il ressort de la décision de renvoi que Nordzucker a exploité, jusqu'au mois de mars 2008, une fabrique de sucre. Cette installation comportait un générateur de vapeur utilisé, en partie, pour le séchage de lamelles de betterave. Séchées et comprimées, ces dernières étaient vendues en tant que nourriture pour bétail.

15 Selon une lettre du Bundesministerium für Umwelt (ministère fédéral de l'Environnement) du 17 juin 2004, adressée au Verein der Zuckerindustrie (Association des industries de sucre), les installations de séchage nécessaires au fonctionnement des installations de l'industrie sucrière ne sont pas soumises au système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre. En revanche, lorsqu'une chaudière, destinée à la production de vapeur ou d'électricité, est utilisée dans le cadre d'une installation secondaire, qui est liée à une installation de production ou de raffinage du sucre, la chaudière est, en principe, soumise à ce système.

16 En 2006, Nordzucker a rédigé sa déclaration d'émissions de gaz à effet de serre de l'année 2005, en indiquant, pour son générateur de vapeur, une quantité de 40 288 tonnes de dioxyde de carbone, hors émissions imputables au séchage des lamelles de betterave qui s'élevaient à 2 673 tonnes de dioxyde de carbone. Après validation de cette déclaration par un vérificateur, Nordzucker a restitué, dans le délai prévu par le TEHG, un nombre de quotas correspondant à la quantité totale des émissions figurant dans sa déclaration. Postérieurement à l'échéance de ce délai, l'Emissionshandelsstelle a constaté la présence d'irrégularités dans la déclaration de Nordzucker en ce qui concerne l'imputation des différents flux de combustibles. En conséquence, Nordzucker a corrigé sa déclaration en incluant dans celle-ci les émissions imputables au séchage des lamelles de betterave et a restitué, le 24 avril 2007, 2 673 quotas d'émission de gaz à effet de serre supplémentaires.

17 Par décision du 7 décembre 2007, l'Emissionshandelsstelle a infligé, en vertu de l'article 18 du TEHG, une amende de 106 920 euros à Nordzucker pour violation de l'obligation de restituer un nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre suffisant pour couvrir les émissions de l'année précédente.

18 Saisi d'un recours introduit par Nordzucker, le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin) a annulé la décision infligeant l'amende. L'appel interjeté par l'Emissionshandelsstelle a été rejeté par l'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (tribunal administratif supérieur de Berlin-Brandebourg). Il découle de l'arrêt de cette juridiction que Nordzucker n'aurait pas méconnu son obligation de restitution des quotas dès lors que l'étendue exacte de cette obligation serait déterminée par le nombre des quotas figurant dans la déclaration vérifiée. Considérant que l'obligation de restitution ne saurait être limitée par la déclaration vérifiée d'un exploitant, l'Emissionshandelsstelle a saisi le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) afin de demander l'annulation de cet arrêt.

19 Il ressort des explications du Bundesverwaltungsgericht que les dispositions du TEHG permettent de trancher le litige dont il est saisi en faveur de l'une ou de l'autre partie. Cette juridiction indique, toutefois, qu'elle estime que le principe de proportionnalité, garanti à la fois par le droit allemand et par le droit de l'Union, devrait s'opposer à ce qu'un exploitant qui restitue un nombre de quotas correspondant aux émissions figurant dans sa déclaration vérifiée soit sanctionné par une amende telle que celle prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87. Alors qu'il serait aisé de respecter le délai de restitution, il serait sensiblement plus difficile d'éviter des erreurs dans les déclarations ayant fait l'objet d'une vérification.

20 En outre, la juridiction de renvoi considère qu'il ressort de la lecture combinée des paragraphes 2 et 3 dudit article 16 que l'obligation de restitution concerne un nombre de quotas correspondant aux émissions totales d'une installation, telles qu'elles ont été vérifiées par un vérificateur indépendant, conformément à l'article 15 de la directive 2003/87. Ainsi, l'exploitant d'une installation produisant des émissions de gaz à effet de serre devrait restituer le nombre de quotas qui figure dans sa déclaration aux autorités compétentes à condition que cette déclaration ait été approuvée comme étant satisfaisante par le vérificateur.

21 Cette interprétation serait conforme aux lignes directrices dès lors qu'il ressort du point 7.4 de celles-ci que, «s'il a été jugé satisfaisant au terme de la vérification, l'autorité compétente utilisera le chiffre d'émissions totales de l'installation indiqué dans la déclaration pour vérifier qu'un nombre suffisant de quotas a été restitué par l'exploitant».

22 Dans ces conditions, le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 doit-il être interprété en ce sens qu'il y a également lieu d'infliger l'amende sur les émissions excédentaires lorsque l'exploitant a, au plus tard le 30 avril d'une année, restitué un nombre de quotas correspondant à la quantité totale des émissions indiquée dans sa déclaration concernant les émissions générées l'année précédente par l'installation et vérifiée comme étant satisfaisante par le vérificateur, mais que les autorités compétentes constatent, toutefois, après le 30 avril, que la quantité totale des émissions indiquée dans cette déclaration vérifiée a été, de façon incorrecte, sous-déclarée, que la déclaration est corrigée et que l'exploitant restitue les quotas supplémentaires dans le nouveau délai?»

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

23 À la suite du prononcé des conclusions de M. l'avocat général, le gouvernement allemand a, par acte déposé au greffe de la Cour le 20 février 2015, demandé que soit ordonnée la réouverture de la phase orale de la procédure. À l'appui de cette demande, le gouvernement allemand fait valoir, en substance, que les conclusions présentées par M. l'avocat général contiendraient des erreurs de fait.

24 Il convient de relever que la Cour peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, conformément à l'article 83 de son règlement de procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou encore lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties ou les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, point 26).

25 En l'occurrence, tel n'est pas le cas. En effet, à l'instar des autres parties intervenantes, le gouvernement allemand a exposé dans ses observations présentées au cours de la phase écrite de la procédure son appréciation du cadre factuel du litige. Ainsi, la Cour considère, l'avocat général entendu, qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer.

26 Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure.

Sur la question préjudicielle

27 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à un exploitant qui restitue un nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre qui correspond aux émissions de l'année

précédente telles que déclarées et vérifiées conformément à l'article 15 de cette directive, lorsqu'il s'avère, à la suite d'une vérification supplémentaire effectuée par l'autorité nationale compétente après l'échéance du délai de restitution, que ces émissions ont été sous-déclarées et que, par conséquent, un nombre insuffisant de quotas a été restitué.

28 L'économie générale de la directive 2003/87 repose sur une stricte comptabilité des quotas d'émission de gaz à effet de serre délivrés, détenus, transférés et annulés, dont le cadre est fixé à l'article 19 de cette directive et appelle la mise en place d'un système de registres normalisé par la voie d'un règlement distinct de la Commission. Cette comptabilité précise est inhérente à l'objet même de ladite directive, à savoir l'établissement d'un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, lequel tend à la réduction des émissions de ces gaz dans l'atmosphère à un niveau empêchant toute perturbation anthropique dangereuse du climat, et dont l'objectif final est la protection de l'environnement. En outre, le législateur de l'Union a souhaité, en instaurant lui-même une amende prédéfinie, mettre le système d'échange de quotas à l'abri des distorsions de concurrence résultant des manipulations de marché (arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 27).

29 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 29 de ses conclusions, l'un des piliers sur lesquels repose le système établi par la directive 2003/87 est l'obligation pour les exploitants de restituer avant le 30 avril de l'année en cours, pour annulation, un nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre égal à leurs émissions durant l'année civile précédente.

30 Cette obligation s'applique avec une rigueur particulière. Mentionnée obligatoirement dans l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre en vertu de l'article 6, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/87, et formulée sans ambiguïté à l'article 12, paragraphe 3, de cette directive, ladite obligation est la seule que la directive 2003/87 assortit elle-même, en vertu de son article 16, paragraphe 3, d'une sanction précise, alors que la sanction de tout autre comportement contraire à ses dispositions est, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de cette directive, laissée à la décision des États membres (voir, en ce sens, arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 25).

31 Ainsi qu'il ressort de l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2003/87, cette obligation de restitution repose sur les déclarations que les exploitants d'une installation établissent suivant les règles exposées dans les lignes directrices. Conformément à l'exigence de comptabilité stricte des quotas délivrés, et en vertu des articles 6, paragraphe 2, sous e), et 12, paragraphe 3, de cette directive, ces déclarations, avant d'être présentées aux autorités nationales compétentes, sont soumises à un processus de vérification prévu notamment à l'article 15 de ladite directive.

32 Il résulte de cette dernière disposition, lue conjointement avec l'annexe V de la directive 2003/87, que la vérification des déclarations d'émissions constitue une condition indispensable à la restitution des quotas. En effet, un exploitant dont la déclaration n'a pas été vérifiée et reconnue satisfaisante ne peut transférer de quotas jusqu'à ce qu'une déclaration de sa part soit reconnue satisfaisante.

33 Cette vérification, en vue de la validation de la déclaration d'émissions, est exercée, conformément au point 12 de ladite annexe V, par un vérificateur «indépendant de l'exploitant, [qui] exerce ses activités avec un professionnalisme sérieux et objectif». Aux termes du point 7.4, cinquième alinéa, des lignes directrices, lorsque, à la fin de la procédure de vérification, le vérificateur «conclut que la déclaration d'émissions contient une inexactitude significative, la vérification de la déclaration remise par l'exploitant sera jugée non satisfaisante». Ce n'est que lorsque cette déclaration «ne comporte aucune inexactitude significative» que «l'exploitant peut soumettre la déclaration à l'autorité compétente, conformément à l'article 14, paragraphe 3, de la directive [2003/87]».

34 Force est de constater que la directive 2003/87 ne prévoit pas d'autres mécanismes de contrôle et ne soumet la restitution des quotas à aucune condition autre que le constat du caractère satisfaisant de la déclaration d'émissions. D'ailleurs, les lignes directrices confirment, à leur point 7.4, sixième alinéa, «que l'autorité compétente utilisera le chiffre d'émissions totales de l'installation indiqué dans la déclaration pour vérifier qu'un nombre suffisant de quotas a été restitué par l'exploitant».

35 Il s'ensuit que l'amende forfaitaire prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 doit être infligée aux exploitants qui ne se conforment pas à cette obligation, soit qu'ils ne restituent aucun quota, soit que le nombre de quotas restitués est inférieur aux émissions indiquées dans la déclaration d'émissions.

36 Cela étant, par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi cherche à savoir si cette disposition exige que l'amende forfaitaire soit également imposée à un exploitant lorsqu'une autorité nationale constate elle-même, par ses propres vérifications et après l'échéance du délai de restitution, une irrégularité.

37 À cet égard, il résulte de l'ensemble des dispositions de la directive 2003/87 que cette dernière ne fait pas obstacle à ce que les autorités compétentes des États membres procèdent à des contrôles ou à des vérifications supplémentaires, tels que ceux effectués par l'Emissionshandelsstelle après la restitution des quotas par Nordzucker. Dans la mesure où de telles vérifications permettent de découvrir des irrégularités ou des tentatives de fraude, elles contribuent au bon fonctionnement du système d'échange de quotas. Toutefois, lorsque, dans ce cadre, une autorité d'un État membre constate que la quantité des émissions de l'année précédente, telle qu'elle figure dans la déclaration vérifiée d'un exploitant, a été sous-évaluée et que, par conséquent, un nombre insuffisant de quotas a été restitué, cela ne saurait entraîner l'application de la sanction prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87.

38 En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 34 de ses conclusions, ladite directive ne saurait être interprétée comme exigeant automatiquement une sanction pour un manquement à une obligation qu'elle ne spécifie pas clairement. Ainsi qu'il découle notamment du point 34 du présent arrêt, les articles 6, paragraphe 2, sous e), et 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87 ainsi que le point 7.4, sixième alinéa, des lignes directrices définissent de manière claire et sans ambiguïté les exigences concrètes découlant de l'obligation de restitution. Partant, il y a lieu de constater que l'application de l'article 16, paragraphe 3, de cette directive doit être limitée aux seules violations de cette obligation.

39 Ce constat est confirmé par l'économie de l'article 16 de la directive 2003/87 qui comprend, ainsi qu'il a été rappelé au point 30 du présent arrêt, deux régimes de sanction différents, prévus respectivement à cet article 16, paragraphe 3, d'une part, et audit article 16, paragraphe 1, d'autre part. En vertu de la seconde disposition, les États membres sont tenus de prévoir des sanctions «effectives, proportionnées et dissuasives» applicables «aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive» et de prendre toute mesure nécessaire pour assurer leur mise en œuvre. En d'autres termes, il appartient aux États membres de déterminer les sanctions qui peuvent être imposées à un exploitant qui, alors qu'il remplit l'obligation de restitution au sens de la directive 2003/87, ne respecte pas, par ailleurs, d'autres exigences inhérentes au fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Tel est notamment le cas lorsqu'une déclaration d'émissions a été établie en méconnaissance des règles techniques prévues par la directive 2003/87 et précisées par les lignes directrices ou lorsqu'une telle déclaration ne contient pas l'ensemble des émissions soumises à ce système.

40 À la lumière de ces considérations, il y a lieu de constater que, contrairement à ce que soutient le gouvernement allemand, l'inapplicabilité de la sanction prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 n'a pas pour conséquence qu'un exploitant qui établit une déclaration d'émissions incorrecte pourrait échapper à toute sanction si le vérificateur ne découvrait pas les irrégularités commises.

41 L'interprétation du champ d'application de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87, telle qu'elle ressort du point 38 du présent arrêt, s'impose également au regard du principe de proportionnalité.

42 En effet, à la lumière des considérations qui découlent, notamment, des points 29 à 34 du présent arrêt, il y a lieu de rappeler qu'un exploitant, tel que Nordzucker dans l'affaire au principal, qui soumet aux autorités compétentes une déclaration d'émissions vérifiée par un expert indépendant qui l'a jugée satisfaisante, peut procéder, conformément aux articles 6, paragraphe 2, sous e), et 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87, à la restitution d'un nombre de quotas correspondant aux émissions de son installation de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées. Ainsi, afin de remplir son obligation de restitution au sens de ces dispositions, cette directive permet à un exploitant de s'appuyer sur le fait que sa déclaration a été validée par un vérificateur indépendant.

43 Certes, un exploitant ne saurait exclure que, après la restitution des quotas d'émission de gaz à effet de serre, les autorités compétentes d'un État membre constatent, lors de leurs propres contrôles supplémentaires, que sa déclaration d'émissions est entachée d'une irrégularité qui affecte le nombre de quotas à restituer. Toutefois, l'application automatique de l'amende forfaitaire prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 serait disproportionnée dès lors que, sous réserve qu'il ait été de bonne foi, un exploitant ne peut pas prévoir avec suffisamment de certitude le résultat de tels contrôles supplémentaires.

44 En revanche, les sanctions que les États membres sont tenus de prévoir en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/87 constituent un instrument adapté dans un tel cas de figure en ce que, conformément au libellé de cette disposition, ces sanctions doivent être proportionnées à l'infraction commise. Cela implique, notamment, qu'il incombe aux autorités nationales compétentes de considérer l'ensemble des circonstances de fait ou de droit spécifiques à chaque cas d'espèce afin de déterminer si une sanction doit être infligée à un exploitant et, le cas échéant, laquelle. Cette appréciation exige, notamment, de tenir compte du comportement de l'exploitant ainsi que de sa bonne foi ou de ses intentions frauduleuses.

45 Au vu de tout ce qui précède, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas à un exploitant qui restitue un nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre qui correspond aux émissions de l'année précédente telles que déclarées et vérifiées conformément à l'article 15 de cette directive, lorsqu'il s'avère, à la suite d'une vérification supplémentaire effectuée par l'autorité nationale compétente après échéance du délai de restitution, que ces émissions ont été sous-déclarées, de sorte que le nombre de quotas restitué est insuffisant. Il appartient aux États membres de déterminer les sanctions qui peuvent être imposées dans une telle situation, conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/87.

Sur les dépens

46 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

L'article 16, paragraphe 3, 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 la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, telle que modifiée par la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 octobre 2004, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas à un exploitant qui restitue un nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre qui correspond aux émissions de l'année précédente telles que déclarées et vérifiées conformément à l'article 15 de cette directive, lorsqu'il s'avère, à la suite d'une vérification supplémentaire effectuée par l'autorité nationale compétente après échéance du délai de restitution, que ces émissions ont été sous-déclarées de sorte que le nombre de quotas restitué est insuffisant.

Il appartient aux États membres de déterminer les sanctions qui peuvent être imposées dans une telle situation, conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/87, telle que modifiée par la directive 2004/101.

Signatures