Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

9 juin 2016 *

«Renvoi préjudiciel — Pollution atmosphérique — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Directive 2003/87/CE — Notion d'"installation" — Inclusion du site de stockage du combustible — Règlement (UE) nº 601/2012 — Notion de "combustible exporté hors de l'installation"»

Dans l'affaire C-158/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), par décision du 1er avril 2015, parvenue à la Cour le 3 avril 2015, dans la procédure

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

contre

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

LA COUR (sixième chambre)

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, MM. J.-C. Bonichot (rapporteur) et E. Regan, juges,

avocat général : Mme J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

— pour Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV, par Mes V. M. Y. van 't Lam et T. Kortmann, advocaten,

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

— pour la Commission européenne, par MM. E. Manhaeve et K. Mifsud-Bonnici, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 mars 2016,

rend le présent

* Langue de procédure : le néerlandais.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 3, sous e), 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 2003, L 275, p. 32), telle que modifiée par la décision nº 1359/2013/UE du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013 (JO 2013, L 343, ci-après la « directive 2003/87 »), et de l'article 27, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 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 (JO 2012, L 181, p. 30), tel que modifié par le règlement (UE) nº 206/2014 de la Commission, du 4 mars 2014 (JO 2014, L 65, p. 27, ci-après le « règlement nº 601/2012 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre du litige opposant Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (ci-après « EPZ ») au Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (direction de l'Autorité néerlandaise compétente en matière d'émissions, ci-après la « NEa »), au sujet de la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'échauffement du charbon durant son stockage.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2003/87

3 Le considérant 11 de la directive 2003/87 énonce :

« Les États membres devraient veiller à ce que les exploitants de certaines activités spécifiées détiennent une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et surveillent et déclarent leurs émissions des gaz à effet de serre spécifiés en rapport avec ces activités. »

4 L'article 2 de cette directive, intitulé « Champ d'application », prévoit, à son paragraphe 1 :

« La présente directive s'applique aux émissions résultant des activités indiquées à l'annexe I et aux gaz à effet de serre énumérés à l'annexe II. »

5 L'article 3 de ladite directive, intitulé « Définitions », prévoit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

b) "émissions", le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées dans une installation, [...]

[...]

e) "installation", une unité technique fixe où se déroulent une ou plusieurs des activités indiquées à l'annexe I, ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution ;

[...]

t) “combustion”, toute oxydation de combustibles quelle que soit l’utilisation faite de la chaleur, de l’énergie électrique ou mécanique produites par ce processus et toutes autres activités s’y rapportant, y compris la destruction des effluents gazeux ;

[...] »

6 L’article 12 de la même 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, autres que des quotas délivrés en vertu du chapitre II, 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 que ces quotas soient ensuite annulés. »

7 L’annexe I de la directive 2003/87 énumère les catégories d’activités auxquelles s’applique cette directive et vise notamment, à son point 6, la combustion de combustibles dans des installations dont la puissance calorifique totale de combustion est supérieure à 20 MW, à l’exception des installations d’incinération de déchets dangereux ou municipaux. Le point 5 de cette annexe précise par ailleurs que, lorsqu’une installation dépasse le seuil de capacité défini pour une activité dans la présente annexe, toutes les unités de combustion de carburants, autres que les unités d’incinération de déchets dangereux ou municipaux, sont incluses dans le permis d’émission de gaz à effet de serre.

Le règlement nº 601/2012

8 Le considérant 1 du règlement nº 601/2012 énonce :

« Il est indispensable, pour le bon fonctionnement du système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre mis en place par la [directive 2003/87], que la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre soient effectuées de manière exhaustive, cohérente, transparente et exacte, conformément aux exigences harmonisées définies dans le présent règlement. [...] »

9 Le considérant 5 dudit règlement est ainsi libellé :

« Le plan de surveillance, qui décrit de façon détaillée, exhaustive et transparente la méthode appliquée par l’exploitant d’une installation spécifique ou par un exploitant d’aéronef donné, devrait être l’élément central du système établi par le présent règlement. Il convient de prévoir des mises à jour régulières de ce plan, à la fois pour tenir compte des constatations du vérificateur et pour procéder à certaines adaptations à l’initiative de l’exploitant ou de l’exploitant d’aéronef. [...] »

10 L’article 2 du même règlement, intitulé « Champ d’application », prévoit :

« Le présent règlement s’applique à la surveillance et à la déclaration des émissions de gaz à effet de serre liées aux activités visées à l’annexe I de la [directive 2003/87] et des données d’activité des installations fixes [...].

Il s’applique aux émissions et aux données d’activité à compter du 1er janvier 2013. »

11 L’article 3 du règlement nº 601/2012, intitulé « Définitions », prévoit :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

5. “source d’émission”, une partie séparément identifiable d’une installation ou un procédé mis en œuvre dans une installation, à partir desquels sont émis les gaz à effet de serre concernés, [...]

[...]

11. “émission de combustion”, les émissions de gaz à effet de serre survenant lors de la réaction exothermique d’un combustible avec l’oxygène ;

[...]. »

12 L’article 5 dudit règlement, intitulé « Exhaustivité », prévoit :

« La surveillance et la déclaration sont exhaustives et couvrent toutes les émissions de procédé et de combustion provenant de l’ensemble des sources d’émission et des flux liés aux activités énumérées à l’annexe I de la [directive 2003/87] et aux autres activités incluses en application de l’article 24 de cette directive, ainsi que les émissions de tous les gaz à effet de serre indiqués en rapport avec ces activités, tout en évitant une double comptabilisation.

Les exploitants et les exploitants d’aéronefs appliquent des mesures appropriées pour éviter toute lacune dans les données au cours de la période de déclaration. »

13 L’article 11 du même règlement, intitulé « Obligation générale », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Chaque exploitant ou exploitant d’aéronef surveille ses émissions de gaz à effet de serre sur la base d’un plan de surveillance approuvé par l’autorité compétente conformément à l’article 12, qui tient compte de la nature et du fonctionnement de l’installation [...] à laquelle il s’applique.

[...] »

14 L’article 20 du règlement n° 601/2012, intitulé « Limites de la surveillance », prévoit, à son paragraphe 1 :

« L’exploitant définit, pour chaque installation, les limites de la surveillance.

À l’intérieur de ces limites, l’exploitant prend en considération l’ensemble des émissions des gaz à effet de serre concernés, provenant de toutes les sources et de tous les flux liés aux activités menées dans l’installation et visées à l’annexe I de la [directive 2003/87], ainsi que les émissions liées aux activités et au gaz à effet de serre inclus par un État membre en vertu de l’article 24 de ladite directive.

L’exploitant tient également compte des émissions liées aux opérations normales et aux événements exceptionnels, tels que le démarrage et l’arrêt de l’installation et les situations d’urgence survenues au cours de la période de déclaration, à l’exception des émissions provenant des engins mobiles destinés au transport. »

15 L’article 21 dudit règlement, intitulé « Choix de la méthode de surveillance », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Aux fins de la surveillance des émissions d’une installation, l’exploitant choisit d’appliquer une méthode fondée sur le calcul ou une méthode fondée sur la mesure, sous réserve des dispositions spécifiques du présent règlement.

La méthode fondée sur le calcul consiste à déterminer les émissions des différents flux à partir des données d’activité obtenues au moyen de systèmes de mesure et de paramètres complémentaires issus d’analyses de laboratoire, ou de valeurs par défaut. [...]

[...] »

16 L'article 27 du même règlement, intitulé « Détermination des données d'activité », prévoit :

« 1. L'exploitant détermine les données d'activité d'un flux de l'une des deux façons suivantes :

a) par mesurage en continu au niveau du procédé responsable des émissions ;

b) par cumul des mesures des quantités livrées séparément, compte tenu des variations des stocks.

2. Aux fins du paragraphe 1, point b), la quantité de combustible ou de matière transformée au cours de la période de déclaration est calculée en déduisant de la quantité de combustible ou de matière achetée au cours de la période de déclaration la quantité de combustible ou de matière exportée hors de l'installation, et en y ajoutant la quantité de combustible ou de matière en stock au début de la période de déclaration, moins la quantité de combustible ou de matière en stock à la fin de la période de déclaration.

[...] »

Le droit néerlandais

17 Aux termes de l'article 2.2, paragraphe 1, de la wet milieubeheer (loi sur la gestion de l'environnement), les missions prévues par le règlement nº 601/2012 sont confiées à la NEa.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 EPZ exploite une centrale à charbon aux Pays-Bas, mise en activité en 1987. Cette centrale dispose d'une puissance de 406 MW et consomme en moyenne 2 500 tonnes de charbon par jour.

19 Le charbon est livré sur un site de stockage, situé à 800 mètres environ de la centrale, qui en est séparé par une voie publique. Il est conservé de six mois à un an sur ce site avant d'être acheminé jusqu'à la centrale sur un tapis roulant pour être, ensuite, broyé puis introduit dans l'installation de combustion.

20 Dans le cadre de l'élaboration du plan de surveillance de l'installation exploitée par EPZ pour la troisième période d'échange allant de l'année 2013 à l'année 2020, la NEa a estimé que les pertes de charbon dues à l'échauffement de celui-ci lors de la période de stockage ne pouvaient pas être considérées comme du combustible exporté hors de cette installation au sens de l'article 27, paragraphe 2, du règlement nº 601/2012.

21 Par décision du 8 novembre 2013, la NEa a, par conséquent, refusé d'approuver la modification dudit plan de surveillance réclamée par EPZ, puis, par décision du 23 avril 2014, rejeté comme non fondée la réclamation formée par cette entreprise contre cette première décision.

22 EPZ a saisi le Raad van State (Conseil d'État) d'une demande d'annulation de cette dernière décision.

23 Dans ces conditions, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Une situation, comme en l'espèce, où du charbon est stocké dans un parc à charbon qui dégage des émissions de CO_2 dues au processus d'échauffement, où le centre du terrain du parc à charbon se trouve à une distance d'environ 800 mètres de la limite [du terrain] de la centrale au

charbon, où les deux terrains sont séparés l'un de l'autre par une voie publique et où le charbon est transporté du site de stockage à la centrale par un tapis roulant qui enjambe la route, relève-t-elle de la notion d'installation au sens de l'[article 3, sous e)] de la [directive 2003/87] ?

2) Les termes "combustible exporté hors de l'installation", figurant à l'article 27, paragraphe 2, du [règlement n° 601/2012], visent-ils la situation, comme en l'espèce, où une quantité de charbon se perd par combustion durant la période de son stockage dans le parc à charbon en raison du processus d'échauffement ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

24 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si constitue une « installation », au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87, un site de stockage du combustible d'une centrale à charbon tel que celui en cause au principal et tel que décrit par la juridiction de renvoi, compte tenu en particulier du fait qu'il se trouve à une distance d'environ 800 mètres de cette centrale, qu'il en est séparé par une voie publique et que le combustible est transporté de ce site jusqu'à la centrale par un tapis roulant qui enjambe cette voie publique.

25 Il convient de rappeler que l'article 3, sous e), de la directive 2003/87 définit l'installation aux fins de cette directive comme une unité technique fixe où se déroulent une ou plusieurs des activités indiquées à l'annexe I de ladite directive ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement, qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site, et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution.

26 Par ailleurs, cette annexe vise, notamment, l'activité de combustion de combustibles dans des installations dont la puissance calorifique totale de combustion est supérieure à 20 MW, à l'exception des installations d'incinération de déchets dangereux ou municipaux.

27 Dans l'affaire au principal, il est constant que, la centrale à charbon d'EPZ ayant une puissance calorifique totale supérieure à 20 MW, l'activité de combustion de charbon de cette installation est visée par l'annexe I de la directive 2003/87.

28 En revanche, s'agissant de l'activité de stockage, à supposer même que le processus d'échauffement naturel du charbon destiné à cette centrale, lors du stockage de ce combustible, puisse être considéré comme une combustion de combustibles visée à l'annexe I de cette directive, il ne ressort pas du dossier dont dispose la Cour que la puissance calorifique du site de stockage en cause au principal est supérieure au seuil de 20 MW fixé par l'annexe I de cette directive. Ce site ne saurait, dès lors, être considéré comme une unité technique fixe au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87.

29 Par conséquent, le site de stockage du charbon en cause au principal ne fait partie d'une installation au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87 que si l'activité de stockage du charbon répond aux critères énoncés par cette disposition pour les activités autres que celles indiquées à l'annexe I de cette directive. Tel est le cas si cette activité se rapporte directement à l'activité de combustion de la centrale, si elle est liée techniquement aux activités exercées sur le site de cette centrale et si elle est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution.

30 À cet égard, il y a lieu de relever, d'une part, que la seule circonstance que le charbon stocké est indispensable au fonctionnement de la centrale suffit pour considérer que le stockage se rapporte directement à l'activité de celle-ci. Ce rapport direct est en outre matérialisé par l'existence d'un lien

technique entre les deux activités. En effet, ainsi que le préconise M^me^ l'avocat général au point 30 de ses conclusions, il y a lieu de conclure à l'existence d'un tel lien lorsque l'activité concernée est intégrée au processus technique global de l'activité de combustion de la centrale.

31 Un tel lien existe en tout état de cause pour un site de stockage de charbon tel que celui en cause au principal, du fait même de l'organisation matérielle de ce site et de la présence d'un tapis roulant situé entre le parc à charbon et la centrale.

32 Les autres circonstances mentionnées par la juridiction de renvoi, selon lesquelles le terrain du site de stockage et celui de la centrale seraient distants d'environ 800 mètres et séparés, en outre, par une voie publique, sont sans pertinence à cet égard.

33 D'autre part, il convient également de constater qu'il ressort de la décision de renvoi que l'activité de stockage du charbon en cause au principal émet, par un processus d'échauffement naturel, des gaz à effet de serre, de sorte que cette activité est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87.

34 Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que fait partie d'une « installation » au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87 un site de stockage du combustible d'une centrale à charbon tel que celui en cause au principal et tel que décrit par la juridiction de renvoi.

Sur la seconde question

35 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 601/2012 doit être interprété en ce sens que des pertes de charbon résultant du processus d'échauffement naturel de celui-ci lors de son stockage sur un site faisant partie d'une installation au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87 doivent être considérées comme du charbon exporté hors de cette installation.

36 Il ressort de la décision de renvoi que, aux fins de la surveillance des émissions de l'installation qu'elle exploite, EPZ a choisi d'appliquer la méthode de surveillance fondée sur le calcul décrite à l'article 27, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 601/2012.

37 Dans ce cas, tout d'abord, l'article 27, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 601/2012 permet à l'exploitant de déterminer les données d'activité d'un flux par cumul des mesures des quantités livrées séparément, compte tenu des variations de stocks.

38 L'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement n° 601/2012 prévoit, ensuite, que, aux fins de la détermination des données d'activité d'un flux conformément à la méthode précisée au paragraphe 1, sous b), de cet article, il y a lieu, notamment, de déduire de la quantité de combustible achetée au cours de la période de déclaration la quantité de combustible exportée hors de l'installation.

39 Tant le libellé de cette disposition, où il est recouru à la notion d'« exportation » et non à celle de « perte », que l'objectif poursuivi par le règlement n° 601/2012 d'assurer une surveillance et une déclaration exhaustives qui couvrent, ainsi que le précise l'article 5 de ce règlement, toutes les émissions de procédé et de combustion provenant de l'ensemble des sources d'émission et des flux liés aux activités énumérées à l'annexe I de la directive 2003/87 ainsi que les émissions de tous les gaz à effet de serre indiqués en rapport avec ces activités, tout en évitant une double comptabilisation, justifient que les pertes de combustibles telles que celles en cause au principal ne soient pas considérées comme du charbon exporté hors de l'installation au sens de l'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, dudit règlement.

40 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre à la seconde question que l'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement nº 601/2012 doit être interprété en ce sens que des pertes de charbon résultant du processus d'échauffement naturel de celui-ci lors de son stockage sur un site faisant partie d'une installation au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87 ne peuvent pas être considérées comme du charbon exporté hors de cette installation.

Sur les dépens

41 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 (sixième chambre) dit pour droit :

1) **Fait partie d'une « installation » au sens de l'article 3, sous e), 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, telle que modifiée par la décision nº 1359/2013/UE du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, un site de stockage du combustible d'une centrale à charbon tel que celui en cause au principal et tel que décrit par la juridiction de renvoi.**

2) **L'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement (UE) nº 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, tel que modifié par le règlement (UE) nº 206/2014 de la Commission, du 4 mars 2014, doit être interprété en ce sens que des pertes de charbon résultant du processus d'échauffement naturel de celui-ci lors de son stockage sur un site faisant partie d'une installation au sens de l'article 3, sous e), de la directive 2003/87 ne peuvent pas être considérées comme du charbon exporté hors de cette installation.**

Signatures