

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

16 avril 2026 (*)

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Pollution atmosphérique – Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre – Directive 2003/87/CE – Règles transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit – Article 10 bis – Réglementation nationale soumettant les exploitants bénéficiant d'une quantité importante de quotas alloués à titre gratuit à une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) »

Dans l'affaire C-519/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Veszprémi Törvényszék (cour de Veszprém, Hongrie), par décision du 8 juillet 2024, parvenue à la Cour le 29 juillet 2024, dans la procédure

Nitrogénművek Vegyipari Zrt.

contre

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^{me} K. Jürimäe, présidente de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la deuxième chambre, MM. F. Schalin (rapporteur), M. Gavalec et Z. Csehi, juges,

avocat général : M^{me} T. Čapeta,

greffier : M. I. Illéssy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 juin 2025,

considérant les observations présentées :

- pour Nitrogénművek Vegyipari Zrt., par M^{es} P. Bibók, Zs. Okányi et D. Zlati, ügyvédek,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et M^{me} K. Szíjjártó, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} A. Armenia, MM. B. Béres, B. De Meester et G. Wils, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 9 octobre 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation :

- des considérants 5, 7 et 20 ainsi que de l'article 1^{er}, de l'article 3, sous f), des articles 10 et 11 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 directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil, du 14 mars 2018 (JO 2018, L 76, p. 3) (ci-après la « directive 2003/87 ») ;
- des articles 18, 49 et 56 TFUE ;
- des articles 17 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») ;
- de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), et de l'article 1^{er} de son protocole additionnel n^o 1, signé à Paris le 20 mars 1952.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Nitrogénművek Vegyipari Zrt., une société anonyme hongroise active dans le secteur de la production d'engrais (ci-après « Nitrogénművek »), à la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága (direction des recours de l'administration nationale des impôts et des douanes, Hongrie), au sujet du paiement de la taxe sur les quotas d'émission de dioxyde de carbone (CO₂) (ci-après la « taxe sur les quotas d'émission de CO₂ ») résultant de l'utilisation de quotas d'émission à titre gratuit, établie par la réglementation nationale.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 5, 7 et 20 de la directive 2003/87 sont libellés comme suit :

« (5) L'Union [européenne] et ses États membres sont convenus de remplir conjointement leurs engagements de réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto [Japon], conformément à la décision 2002/358/CE [du Conseil, du 25 avril 2002, relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (JO 2002, L 130, p. 1)]. La présente directive contribue à réaliser les engagements de l'Union européenne et de ses États membres de manière plus efficace, par le biais d'un

marché européen performant de quotas d'émission de gaz à effet de serre et en nuisant le moins possible au développement économique et à l'emploi.

[...]

- (7) Il est nécessaire d'adopter des dispositions communautaires relatives à l'allocation de quotas par les États membres, afin de contribuer à préserver l'intégrité du marché intérieur et d'éviter des distorsions de concurrence.

[...]

- (20) La présente directive encouragera le recours à des techniques de meilleur rendement énergétique, y compris la production combinée de chaleur et d'électricité, qui entraînent moins d'émissions par unité produite [...] »

- 4 L'article 1^{er} de cette directive, intitulé « Objet », dispose, à son paragraphe 1 :

« La présente directive établit un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union (ci-après dénommé "SEQE-UE") afin de favoriser la réduction des gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. »

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

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

[...]

- f) "exploitant", toute personne qui exploite ou contrôle une installation ou, lorsque la législation nationale le prévoit, toute personne à qui un pouvoir économique déterminant sur le fonctionnement technique de l'installation a été délégué ».

- 6 L'article 10 de la même directive, intitulé « Mise aux enchères des quotas », énonce, à son paragraphe 1, premier et deuxième alinéas :

« À compter de 2019, les États membres mettent aux enchères l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformément aux articles 10 bis et 10 quater de la présente directive et qui ne sont pas placés dans la réserve de stabilité du marché créée par la décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil[, du 6 octobre 2015, concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE (JO 2015, L 264, p. 1)] ou ne sont pas annulés conformément à l'article 12, paragraphe 4, de la présente directive.

À compter de 2021, et sans préjudice d'une éventuelle réduction au titre de l'article 10 bis, paragraphe 5 bis, la part des quotas à mettre aux enchères est de 57 % . »

7 L'article 10 bis de la directive 2003/87, intitulé « Règles transitoires au niveau de l'Union concernant la délivrance de quotas à titre gratuit », dispose, à ses paragraphes 1 et 6 :

« 1. La Commission [européenne] est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 23 afin de compléter la présente directive en ce qui concerne des règles pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union relatives à l'allocation des quotas visés aux paragraphes 4, 5, 7 et 19 du présent article.

[...]

6. Les États membres devraient adopter des mesures financières, conformément aux deuxième et quatrième alinéas, en faveur des secteurs ou sous-secteurs qui sont exposés à un risque réel de fuite de carbone en raison des coûts indirects significatifs qu'ils supportent effectivement du fait de la répercussion des coûts des émissions de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité, pour autant que ces mesures financières soient conformes aux règles relatives aux aides d'État et, en particulier, ne causent pas de distorsions de concurrence injustifiées sur le marché intérieur. [...]

[...] »

Le droit hongrois

La loi n° CL de 2017

8 L'article 195 de l'adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (loi n° CL de 2017, portant code de procédure fiscale) (*Magyar Közlöny* 2017/192) dispose :

« L'autorité fiscale statue, sans effectuer de contrôle, sur la déclaration rectificative du contribuable dans un délai de quinze jours à compter de la présentation de celle-ci lorsque le seul motif de cette déclaration rectificative est que la disposition prévoyant l'obligation fiscale est contraire à la loi fondamentale ou à un acte obligatoire de l'Union européenne ou, s'il s'agit d'un règlement communal, à toute autre règle de droit, sous réserve que la décision de [l'Alkotmánybíróság (Cour constitutionnelle, Hongrie), de la Kúria (Cour suprême, Hongrie)] ou de la Cour de justice de l'Union européenne se prononçant sur cette question n'ait pas encore été publiée au moment de la présentation de la déclaration rectificative ou que cette déclaration rectificative ne soit pas conforme au contenu de la décision publiée. »

Le décret gouvernemental n° 320/2023

9 L'a jelentős térítésmentes kibocsátásiegység-kiosztásban részesülő létesítmény üzemeltetőjét érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 320/2023. (VII. 17.) Kormányrendelet (décret gouvernemental n° 320/2023, portant certaines dispositions de crise concernant les exploitants d'installations bénéficiant d'importantes allocations d'émission de quotas à titre gratuit), du 17 juillet 2023 (*Magyar Közlöny* 2023/106., ci-après le « décret gouvernemental n° 320/2023 »), a été adopté dans le contexte de l'état de crise décrété par les autorités hongroises en raison de la guerre entre l'Ukraine et la Russie. Il impose deux

charges fiscales aux exploitants bénéficiant d'importantes allocations de quotas d'émission de gaz à effet de serre à titre gratuit dans le cadre du SEQE-UE. En vertu de son article 4, ce décret entre en vigueur le troisième jour suivant le jour de sa publication, qui a eu lieu le 17 juillet 2023.

10 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du décret gouvernemental n° 320/2023, est considéré comme un exploitant bénéficiant d'importantes allocations à titre gratuit tout exploitant dont l'installation comporte une sous-installation avec un référentiel de produit telle que définie par le règlement délégué (UE) 2019/331 de la Commission, du 19 décembre 2018, définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2019, L 59, p. 8), ou une sous-installation avec des émissions de procédé au sens de ce règlement délégué, et dont l'installation ou la sous-installation

- a affiché une moyenne annuelle d'émissions vérifiées de CO₂ au cours des trois années précédant l'année de référence dépassant 25 000 tonnes, et
- a bénéficié, au cours de l'année précédant l'année de référence, d'une allocation à titre gratuit de quotas correspondant à au moins 50 % de la moyenne de ses émissions totales vérifiées de [CO₂] des trois années antérieures à l'année précédant l'année de référence.

11 La première charge fiscale instaurée par ce décret, seule concernée par les questions préjudicielles, est constituée par la taxe sur les quotas d'émission de CO₂, qui s'élève à 36 euros par tonne d'émissions annuelles de l'exploitant. La base d'imposition de cette taxe doit être déclarée et celle-ci doit être payée avant le 31 mai de l'année suivant l'exercice fiscal concerné. Pour l'année 2023, la taxe sur les quotas d'émission de CO₂ a été imposée sur l'ensemble des émissions de l'année, donc également sur celles antérieures à l'entrée en vigueur dudit décret.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

12 Nitrogénművek, qui relève du champ d'application du décret gouvernemental n° 320/2023, a été reconnue redevable de la première des charges fiscales instaurées par ce décret.

13 Le 21 décembre 2023, elle a déposé auprès du Nemzeti Adó- és Vámhivatal Veszprém Vármegyei Adó- és Vámigazgatósága (direction des impôts et des douanes pour le département de Veszprém de l'administration nationale des impôts et des douanes, Hongrie) une déclaration rectificative relative à la taxe sur les quotas d'émission de CO₂, fondée sur l'article 195 de la loi n° CL de 2017. Elle indiquait qu'elle entendait réduire son obligation fiscale d'une somme de 2 561 256 000 forint hongrois (HUF), au titre de la période allant du 1^{er} avril 2023 jusqu'au 30 juin 2023.

- 14 Elle contestait en particulier la conformité du décret gouvernemental n° 320/2023 au Magyarország Alaptörvénye (loi fondamentale de la Hongrie) et à la législation de l'Union.
- 15 Après que la direction des impôts et douanes pour le département de Veszprém de l'administration nationale des impôts et douanes, puis la direction des recours de l'administration nationale des impôts et des douanes ont, en substance, rejeté la déclaration rectificative de Nitrogénművek, cette dernière a saisi la Veszprémi Törvényszék (cour de Veszprém, Hongrie), qui est la juridiction de renvoi.
- 16 Nitrogénművek fait valoir devant cette juridiction que la taxe sur les quotas d'émission de CO₂, qui est directement liée aux quotas gratuits d'émission de CO₂ alloués en vertu de la directive 2003/87, est incompatible avec les objectifs de l'Union au titre du SEQE-UE. En outre, le décret gouvernemental n° 320/2023 serait discriminatoire, créerait un obstacle à l'exercice des libertés fondamentales garanties par les traités, porterait atteinte à la libre prestation de services, à la liberté d'établissement et au droit de propriété et serait susceptible de relever de la législation relative aux aides d'États.
- 17 La juridiction de renvoi s'interroge sur la compatibilité de la taxe sur les quotas d'émissions de CO₂ avec la directive 2003/87. Elle considère que les réponses aux questions posées dans la présente affaire ne peuvent pas être clairement déduites de la jurisprudence de la Cour, compte tenu du fait que les arrêts de celle-ci invoqués par Nitrogénművek avaient un objet différent de celui du recours dont elle est saisie.
- 18 Dans ces conditions, la Veszprémi Törvényszék (cour de Veszprém) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) La directive 2003/87 [...] doit-elle ou peut-elle être interprétée en ce sens que ses objectifs et ses dispositions – en particulier, mais pas exclusivement, ses articles 1^{er}, 10 et 11, et ses considérants 5, 7 et 20 – s'opposent à une mesure nationale [le décret gouvernemental n° 320/2023] qui
- soumet a posteriori les émissions résultant de l'utilisation de quotas d'émission à une charge fiscale (prélèvement d'une charge) ;
 - soumet a posteriori les émissions résultant de l'utilisation de quotas d'émission à titre gratuit à une charge fiscale (prélèvement d'une charge) ;
 - soumet a posteriori les émissions résultant de l'utilisation de quotas d'émission à titre gratuit à une charge fiscale (prélèvement d'une charge) qui a pour conséquence de priver les quotas d'émission à titre gratuit de leur valeur et de leur effet de compensation ;
 - soumet a posteriori les émissions résultant de l'utilisation de quotas d'émission à titre gratuit à une charge fiscale (prélèvement d'une charge) qui a pour conséquence de décourager les exploitants de réduire leurs émissions, d'améliorer

leurs performances environnementales ou d'investir dans des technologies plus respectueuses de l'environnement ;

- soumet a posteriori les émissions résultant de l'utilisation de quotas d'émission à titre gratuit à une charge fiscale (prélèvement d'une charge) dont l'objectif n'a aucune espèce de rapport avec la protection de l'environnement, ou avec le [SEQE-UE] et les objectifs de celui-ci, mais dont le but, et la seule justification de l'habilitation qui a permis de l'adopter, est de remédier aux conséquences du conflit armé et de la catastrophe humanitaire se produisant dans le voisinage de la Hongrie ?

2) Compte tenu de l'interdiction de discrimination découlant des articles 18, 49 et 56 [TFUE], de l'article 21 de la [Charte] et de l'article 14 de la [CEDH], la notion d'"exploitant" au sens de l'article 3, sous f), de la directive 2003/87 doit-elle ou peut-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une mesure nationale [le décret gouvernemental n° 320/2023] qui, de façon injustifiée et arbitraire, et sans s'appuyer sur un motif impérieux d'intérêt général, soumet une certaine catégorie de tels exploitants à une discrimination par rapport à des exploitants qui ne relèvent pas du champ d'application de ladite mesure ?

3) Les articles 18, 49 et 56 TFUE doivent-ils ou peuvent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une mesure nationale [le décret gouvernemental n° 320/2023] qui restreint l'exercice des libertés qui y sont consacrées, et qui :

- de façon injustifiée et arbitraire, et sans s'appuyer sur un motif impérieux d'intérêt général, soumet à des règles différentes (plus lourdes) une certaine catégorie d'exploitants au sens de l'article 3, sous f), de la directive 2003/87 (c'est-à-dire les discrimine) ;
- définit son champ d'application personnel de façon arbitraire, sans s'appuyer sur un motif impérieux d'intérêt général, et n'est pas propre à atteindre les objectifs de l'habilitation qui a permis de l'adopter, et
- a été introduite de manière soudaine et imprévisible, dès lors qu'il ne s'est écoulé que trois jours entre sa publication et son entrée en vigueur, et qu'elle impose a posteriori des obligations avec effet rétroactif concernant des faits survenus avant son entrée en vigueur ?

4) La protection de la propriété garantie par l'article 17 de la Charte et par l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la CEDH doit-elle ou peut-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une mesure nationale [le décret gouvernemental n° 320/2023] qui implique, par sa nature, une appropriation indue et comporte une intervention démesurée et intolérable qui privera complètement les exploitants relevant de son champ d'application de leurs bénéfices dans un avenir très proche ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 19 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises (arrêt du 29 avril 2021, [Granarolo](#), C-617/19, EU:C:2021:338, point 32).
- 20 À cet égard, la circonstance qu'une juridiction de renvoi a, sur un plan formel, formulé sa demande de décision préjudicielle en se référant à certaines dispositions du droit de l'Union ne fait pas obstacle à ce que la Cour fournisse à cette juridiction tous les éléments d'interprétation qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, qu'elle y ait fait ou non référence dans l'énoncé de ses questions. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments du droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige (arrêt du 29 avril 2021, [Granarolo](#), C-617/19, EU:C:2021:338, point 33).
- 21 En l'occurrence, le litige au principal porte, en substance, sur la légalité du décret gouvernemental n° 320/2023 qui impose une taxe sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre. Conformément à l'article 3 de ce décret, cette taxe a pour base d'imposition la quantité exprimée en tonne de CO₂ d'émissions de l'exploitant assujetti et a un taux fixé à l'équivalent en forints hongrois de 36 euros par tonne de CO₂. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, l'article 1^{er} dudit décret assujettit à ladite taxe tout exploitant bénéficiant d'importantes allocations de quotas d'émission de gaz à effet de serre à titre gratuit dans le cadre du SEQUE-UE, qui dispose d'une installation ou d'une sous-installation avec un référentiel de produit et/ou une sous-installation avec des émissions de procédé, et dont l'installation ou la sous-installation a, d'une part, affiché une moyenne annuelle d'émissions vérifiées de CO₂ au cours des trois années précédant l'année de référence dépassant 25 000 tonnes et, d'autre part, bénéficié, au cours de l'année précédant l'année de référence, d'une allocation à titre gratuit de quotas correspondant à au moins 50 % de la moyenne de ses émissions totales vérifiées de CO₂ des trois années antérieures à l'année de référence.
- 22 Or, si, dans la version initiale de la directive 2003/87, la disposition qui traitait de l'allocation de quotas de CO₂ à titre gratuit était bien l'article 10 de celle-ci, la disposition pertinente à cet égard est l'article 10 bis de cette directive, à la suite de l'adoption de la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (JO 2009, L 140, p. 63). Ainsi, il convient d'interpréter l'article 10 bis de cette directive dans le cadre de la première question.

- 23 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de considérer que, par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1^{er} et l'article 10 bis de la directive 2003/87, lus à la lumière des considérants 5, 7 et 20 de cette directive, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui assujettit spécifiquement un opérateur économique bénéficiant d'importantes allocations de quotas d'émissions de gaz à effet de serre à titre gratuit dans le cadre du SEQE-UE au paiement d'une taxe sur les quotas d'émissions de CO₂ de son installation avec un référentiel de produit et/ou de procédé, lorsque cette réglementation a pour effet de neutraliser l'effet compensatoire de l'allocation de tels quotas et va à l'encontre des objectifs consistant à préserver la compétitivité et à éviter la fuite de carbone.
- 24 D'emblée, ainsi qu'il résulte de l'article 1^{er} de la directive 2003/87, cette directive établit dans l'Union un SEQE-UE afin de favoriser la réduction des émissions de CO₂ dans des conditions économiquement efficaces et performantes (arrêt du 12 avril 2018, [PPC Power](#), C-302/17, EU:C:2018:245, point 18).
- 25 La Cour a itérativement jugé que l'objectif principal de la directive 2003/87 est de réduire, de manière substantielle, les émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif doit être atteint dans le respect d'une série de sous-objectifs et par le recours à certains instruments. L'instrument principal à cet effet est le SEQE-UE. Les autres sous-objectifs auxquels doit répondre ledit système sont, notamment, ainsi que cela est exposé aux considérants 5 et 7 de cette directive, la préservation du développement économique et de l'emploi ainsi que celle de l'intégrité du marché intérieur et des conditions de concurrence (arrêt du 17 octobre 2013, [Iberdrola e.a.](#), C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 et C-640/11, EU:C:2013:660, point 43 ainsi que jurisprudence citée).
- 26 Ainsi que cela est également exposé au considérant 20 de la directive 2003/87, un autre sous-objectif poursuivi par le SEQE-UE consiste à favoriser la réduction de ces émissions au moyen d'améliorations technologiques telles que le recours à des techniques de meilleur rendement énergétique qui entraînent moins d'émissions par unité produite.
- 27 Pour atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans de telles conditions, la directive 2003/87 s'appuie sur la valeur économique des quotas afin d'inciter les entreprises à diminuer leurs émissions et instaure, à cet effet, le SEQE-UE. Les entreprises peuvent ainsi utiliser les quotas d'émission qui leur ont été alloués ou les vendre, en fonction de leur valeur sur le marché et des bénéfices qu'elles pourraient ainsi en tirer (voir, en ce sens, arrêts du 17 octobre 2013, [Iberdrola e.a.](#), C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11, et C-640/11, EU:C:2013:660, points 47, 49 et 55, ainsi que du 12 avril 2018, [PPC Power](#), C-302/17, EU:C:2018:245, point 24).
- 28 Dans ce contexte, une allocation de ces quotas d'émission à titre gratuit est prévue afin de prévenir une perte de compétitivité affectant les industries de l'Union, qui peut conduire au phénomène de délocalisation de la production connu sous le nom de « fuite de carbone » (voir, en ce sens, arrêts du 17 octobre 2013, [Iberdrola e.a.](#), C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11, et C-640/11, EU:C:2013:660, point 39, ainsi que du 26 février 2015,

ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, point 28). Ainsi, en vue d'atteindre cet objectif, relatif à la compétitivité des industries de l'Union, l'article 10 bis de la directive 2003/87 pose un ensemble de règles transitoires concernant la délivrance des quotas d'émission à titre gratuit. Le paragraphe 1, premier alinéa, de cet article prévoit ainsi que la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 23 de cette directive afin de compléter ladite directive en ce qui concerne des règles pleinement harmonisées à l'échelle de l'Union relatives à l'allocation des quotas visés à l'article 10 bis, paragraphes 4, 5, 7 et 19. L'article 10 bis, paragraphe 1, deuxième à quatrième alinéa, et paragraphe 2, de la même directive précise, quant à lui, la méthode de calcul ainsi que les modalités d'allocation des quotas à titre gratuit, postérieurement à la fixation de référentiels ex ante, produit par produit, à utiliser pour chaque secteur et sous-secteur.

29 L'article 10 bis, paragraphe 6, premier et quatrième alinéas, de la directive 2003/87 autorise, en substance, les États membres à adopter des mesures financières en faveur des secteurs ou sous-secteurs qui sont exposés à un risque réel de fuite de carbone en raison des coûts indirects significatifs qu'ils supportent effectivement du fait de la répercussion des coûts des émissions de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité, pour autant que ces mesures financières soient conformes aux règles relatives aux aides d'État et, en particulier, ne causent pas de distorsions de concurrence injustifiées sur le marché intérieur.

30 À cet égard, ainsi que le relève M^{me} l'avocate générale au point 54 de ses conclusions, les règles relatives à cette allocation sont pleinement harmonisées au niveau de l'Union. Cela résulte, notamment, du considérant 23 de la directive 2009/29, lequel énonce qu'« il convient que l'allocation transitoire de quotas gratuits aux installations soit réalisée en suivant des règles harmonisées à l'échelle de [l'Union], afin de réduire au minimum les distorsions de la concurrence dans [l'Union] ».

31 La Cour a d'ailleurs jugé que, lors de l'adoption de l'article 10 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87, le législateur de l'Union avait insisté sur l'impératif d'harmonisation complète en prévoyant que « la Commission arrête des mesures d'exécution pleinement harmonisées à l'échelle [de l'Union] relatives à l'allocation harmonisée des quotas » et indiqué à la Commission les critères selon lesquels l'harmonisation devait être entreprise, à savoir, en substance, sur la base de référentiels par secteurs et sous-secteurs (voir, en ce sens, arrêt du 22 juin 2016, [DK Recycling und Roheisen/Commission](#), C-540/14 P, EU:C:2016:469, point 52).

32 La Cour a en outre considéré que, en prévoyant une telle méthode d'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre à titre gratuit, pleinement harmonisée sur une base sectorielle, le législateur de l'Union avait concrétisé l'exigence essentielle de réduire au minimum les distorsions de concurrence dans le marché intérieur (arrêt du 22 juin 2016, [DK Recycling und Roheisen/Commission](#), C-540/14 P, EU:C:2016:469, point 53).

33 Il découle de ce qui précède que, si aucune de ces dispositions ne restreint expressément le droit des États membres d'adopter des mesures de nature fiscale susceptibles d'influer sur les implications économiques des quotas de gaz à effet de serre, il n'en demeure pas moins

que l'adoption de telles mesures ne saurait porter atteinte aux objectifs poursuivis par la directive 2003/87 tels que rappelés aux points 27 et 29 du présent arrêt. En effet, il est nécessaire au bon fonctionnement du SEQE-UE qu'une mesure nationale de nature fiscale n'aboutisse pas à diminuer l'incitation à réduire les émissions de gaz à effet de serre au point de la supprimer entièrement.

- 34 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la taxe hongroise sur les quotas d'émission de CO₂ se caractérise par le fait que, d'une part, elle assujettit, en substance, à une taxe sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre, tout exploitant d'une installation bénéficiant d'importantes allocations de quotas d'émission à titre gratuit, dont l'installation comporte une sous-installation avec un référentiel de produit et/ou une sous-installation avec des émissions de procédé, et dont l'installation a dépassé une moyenne annuelle d'émissions vérifiées de CO₂ de 25 000 tonnes et a bénéficié d'une allocation de quotas à titre gratuit correspondant à au moins 50 % de la moyenne des émissions totales vérifiées et, d'autre part, elle grève, à hauteur de 36 euros par tonne de CO₂, les émissions de CO₂ de cet exploitant.
- 35 Or, dès lors qu'une telle taxe assujettit spécifiquement certains opérateurs économiques qui ont bénéficié d'allocations de quotas d'émissions de gaz à effet de serre à titre gratuit, elle a pour effet de priver ces opérateurs de l'incitation à investir dans des mesures de réduction de leurs émissions à hauteur du montant de la taxe due. Aussi une telle taxe est-elle de nature à supprimer une part substantielle de la valeur économique de ces quotas et revient à réduire à néant les mécanismes incitatifs sur lesquels repose le SEQE-UE et, par voie de conséquence, à supprimer les incitations destinées à promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre. À cet égard, la circonstance que le montant de la taxe due dépend de façon linéaire des émissions réelles ne saurait être comprise comme disposant d'un quelconque effet incitatif à l'égard des exploitants.
- 36 Cette interprétation ne saurait être remise en cause par l'argumentation du gouvernement hongrois tirée du mécanisme prévu à l'article 3, paragraphe 6, du décret gouvernemental n° 320/2003, qui inciterait les exploitants à réduire leurs émissions en permettant à un assujetti de réduire la base d'imposition de la taxe de 50 % lorsque les émissions de CO₂ de cet assujetti ont diminué par rapport aux émissions vérifiées de la deuxième année précédant l'année de référence dans une mesure au moins égale au facteur de réduction linéaire utilisé et requis par le SEQE-UE. En effet, cette réduction de la base d'imposition a également pour effet de priver les quotas d'émission de gaz à effet de serre d'une part substantielle de leur valeur économique, de telle sorte que les opérateurs économiques perdent toute incitation à investir dans des mesures de réduction de leurs émissions, qui leur permettait de tirer un bénéfice de la vente de leurs quotas non utilisés.
- 37 Ainsi, il apparaît que la taxe hongroise sur les quotas d'émission de CO₂ a pour effet de neutraliser le principe de l'allocation à titre gratuit des quotas d'émission de gaz à effet de serre, prévu à l'article 10 bis de la directive 2003/87, et de porter atteinte aux objectifs poursuivis par cette directive, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

38 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question posée que l'article 1^{er} et l'article 10 bis de la directive 2003/87, lus à la lumière des considérants 5, 7 et 20 de cette directive, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui assujettit spécifiquement un opérateur économique bénéficiant d'importantes allocations de quotas d'émission de gaz à effet de serre à titre gratuit dans le cadre du SEQE-UE au paiement d'une taxe sur les quotas d'émissions de CO₂ de son installation avec un référentiel de produit et/ou de procédé, lorsque cette réglementation a pour effet de neutraliser l'effet compensatoire de l'allocation de tels quotas et va à l'encontre des objectifs consistant à préserver la compétitivité et à éviter la fuite de carbone.

Sur les deuxième à quatrième questions

39 Eu égard à la réponse apportée à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre aux deuxième à quatrième questions.

Sur les dépens

40 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 1^{er} et l'article 10 bis 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 (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil, du 14 mars 2018, lus à la lumière des considérants 5, 7 et 20 de cette directive 2003/87, telle que modifiée,

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à une réglementation nationale qui assujettit spécifiquement un opérateur économique bénéficiant d'importantes allocations de quotas d'émission de gaz à effet de serre à titre gratuit dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne au paiement d'une taxe sur les quotas d'émissions de CO₂ de son installation avec un référentiel de produit et/ou de procédé, lorsque cette réglementation a pour effet de neutraliser l'effet compensatoire de l'allocation de tels quotas et va à l'encontre des objectifs consistant à préserver la compétitivité et à éviter la fuite de carbone.

Signatures

- * Langues de procédure : le français et le hongrois.