Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

8. marts 2017 *

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union — direktiv 2003/87/EF — artikel 3, litra a) — artikel 11 og 12 — indstilling af et anlægs drift — returnering af ubrugte kvoter — perioden 2008-2012 — ingen erstatning — opbygning af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner«

I sag C-321/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Cour constitutionnelle (Luxembourg) (forfatningsdomstol, Luxembourg) ved afgørelse af 19. juni 2015, indgået til Domstolen den 29. juni 2015, i sagen:

ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA

mod

Storhertugdømmet Luxembourg,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), og dommerne M. Berger, A. Borg Barthet, E. Levits og F. Biltgen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA ved avocat G. Loesch

— den luxembourgske regering ved D. Holderer, som befuldmægtiget, bistået af avocat P. Kinsch

— Europa-Kommissionen ved E. White, A. Buchet og K. Mifsud-Bonnici, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. juli 2016,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 219/2009 (EUT 2009, L 87, s. 109) (herefter »direktiv 2003/87«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA (herefter »ArcelorMittal«) og Storhertugdømmet Luxembourg vedrørende lovligheden af en afgørelse truffet af ministeren for bæredygtig udvikling og infrastruktur, hvorved dette selskab blev pålagt at returnere 80 922 ubrugte kvoter for drivhusgasemissioner uden erstatning.

Retsforskrifter

EU-retten

3 I henhold til artikel 1 i direktiv 2003/87 »fastlægges [der ved dette direktiv] en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet […] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde«.

4 I direktivets artikel 3, litra a), defineres emissions-»kvote« som »ret til i en nærmere angivet periode at udlede et ton kuldioxidækvivalent, der kun er gyldig til opfyldelse af kravene i dette direktiv, og som kan overdrages efter bestemmelserne i dette direktiv«.

5 Direktivets artikel 7 bestemmer:

»Driftslederen underretter den kompetente myndighed om planlagte ændringer i anlæggets art eller drift eller udvidelse af anlægget, som kan medføre, at drivhusgasemissionstilladelsen skal ajourføres. I påkommende tilfælde ajourfører den kompetente myndighed tilladelsen. Hvis anlæggets driftsleder udskiftes, ajourfører den kompetente myndighed tilladelsen med den nye driftsleders navn og adresse.«

6 Artikel 9 i direktiv 2003/87 bestemmer, at hver medlemsstat skal udarbejde en national tildelingsplan (herefter »NAP«). Bestemmelsens stk. 1 og 3 bestemmer navnlig:

»1. For hver af de i artikel 11, stk. 1 og 2, omhandlede perioder udarbejder hver medlemsstat en national plan med angivelse af den samlede mængde kvoter, den vil tildele for den pågældende periode, og hvordan den vil tildele dem. Planen skal være baseret på objektive og gennemsigtige kriterier, herunder kriterierne i bilag III, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger. Med forbehold af [EF-traktaten] udarbejder Kommissionen senest den 31. december 2003 retningslinjer for opfyldelsen af kriterierne i bilag III.

[…]

3. Kommissionen kan senest tre måneder efter en medlemsstats forelæggelse af en [NAP] i henhold til stk. 1 afvise planen eller en del heraf, hvis den er uforenelig med kriterierne i bilag III eller med artikel 10. Medlemsstaten træffer kun afgørelse i henhold til artikel 11, stk. 1 eller 2, hvis foreslåede ændringer er godkendt af Kommissionen. En afgørelse om afslag truffet af Kommissionen skal begrundes.«

7 Artikel 11, stk. 2 og 4, i direktiv 2003/87 bestemmer:

»2. For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, og for hver efterfølgende femårsperiode, træffer hver medlemsstat afgørelse om den samlede mængde kvoter, den vil tildele for denne periode, og påbegynder processen for tildeling heraf til driftslederen af hvert anlæg. Afgørelsen træffes mindst 12 måneder inden den pågældende periodes begyndelse og baseres på medlemsstatens [NAP], som er opstillet i henhold til artikel 9 og i overensstemmelse med artikel 10, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger.

[…]

4. Den kompetente myndighed udsteder hvert år i den i stk. 1 eller 2 omhandlede periode en del af den samlede kvotemængde senest den 28. februar samme år.«

8 Direktivets artikel 12, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at kvoter kan overdrages mellem

a) personer i Fællesskabet

[…]

3. Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter […] svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår, som verificeret efter artikel 15, og at disse kvoter derefter annulleres.«

9 Direktivets artikel 13, stk. 1, bestemmer:

»Kvoter er gyldige for emissioner i den i artikel 11, stk. 1 eller 2, omhandlede periode, for hvilken de er udstedt.«

10 Artikel 19, stk. 1, i direktiv 2003/87 bestemmer:

»Medlemsstaterne sørger for oprettelse og ajourføring af et register til nøjagtig bogføring af udstedelse, beholdning, overdragelse og annullering af kvoter. Medlemsstaterne kan føre deres registre inden for rammerne af et konsolideret system sammen med en eller flere andre medlemsstater.«

Luxembourgsk ret

11 Forfatningens artikel 16 bestemmer.

»Ingen må fratages sin ejendom, medmindre det er af hensyn til almenvellet, mod rimelig erstatning for tabet, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov.«

12 Direktiv 2003/87 blev gennemført i luxembourgsk ret ved lov af 23. december 2004 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner (*Mémorial* A 2004, s. 3792, herefter »lov af 2004«). Lovens artikel 12, stk. 2 og 4, bestemmer:

»2. For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, og for hver efterfølgende femårsperiode træffer ministeren afgørelse om den samlede mængde kvoter, der vil blive tildelt for denne periode, og påbegynder processen for tildeling heraf til driftslederen af hvert anlæg. Ministeren træffer disse foranstaltninger mindst 12 måneder inden den pågældende periodes begyndelse på grundlag af den nationale tildelingsplan, som er udarbejdet i henhold til artikel 10.

[…]

4. Den kompetente myndighed udsteder hvert år i den i stk. 1 eller 2 omhandlede periode en del af den samlede kvotemængde senest den 28. februar samme år.«

13 Lovens artikel 13, stk. 6, bestemmer:

»Ethvert helt eller delvist ophør af driften af et anlæg skal øjeblikkeligt meddeles ministeren. Ministeren træffer afgørelse om fuldstændig eller delvis returnering af ubrugte kvoter.«

14 Storhertugdømmet Luxembourg udarbejdede sin NAP for perioden 2008-2012 i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 2003/87. Denne NAP blev godkendt ved Kommissionens afgørelser af 29. november 2006 og 13. juli 2007. NAP'ens artikel 7 bestemmer, at såfremt et anlæg demonteres eller lukkes, tildeles der ikke kvoter for det efterfølgende år.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at miljøministeren for perioden 2008-2012 tildelte ArcelorMittal en samlet mængde emissionskvoter på i alt 405 365. I 2012 tildelte miljøministeren den 22. februar samme år ArcelorMittal 81 073 kvoter, der skulle indføres i det nationale register, og som var beregnet til selskabets anlæg i Schifflange (Luxembourg).

16 Ved skrivelse af 23. april 2012 anmodede ArcelorMittal miljøministeren om at indstille miljøtilsynet med henvisning til, at driften af anlægget i Schifflange siden udgangen af 2011 var indstillet på ubestemt tid.

17 Ved bekendtgørelse af 6. juni 2013 reducerede ministeren for bæredygtig udvikling og infrastruktur for det første den samlede mængde emissionskvoter, som var tildelt dette selskab for perioden 2008-2012, og anmodede for det andet om returnering af 80 922 emissionskvoter (herefter »de omtvistede kvoter«) uden erstatning. Denne foranstaltning, som bl.a. blev vedtaget på grundlag af artikel 13, stk. 6, i loven af 2004, var begrundet i ArcelorMittals erklæring om, at driften af dets anlæg i Schifflange havde været indstillet siden udgangen af 2011.

18 Den 8. juli 2013 indgav ArcelorMittal en remonstrationsbegæring vedrørende bekendtgørelsen af 6. juni 2013, som blev afvist ved afgørelse af 24. september 2013. Tribunal administratif (Luxembourg) (forvaltningsdomstolen, Luxembourg), for hvilken et søgsmål til anfægtelse af denne afgørelse var blevet indbragt af dette selskab, besluttede ved en afgørelse af 17. december 2014 at forelægge Cour constitutionnelle (Luxembourg) (forfatningsdomstol, Luxembourg) en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende forfatningsmæssigheden af artikel 13, stk. 6, i lov af 2004. Ifølge Tribunal administratif (forvaltningsdomstolen) svarer en returnering af de omtvistede kvoter uden erstatning som følge af dens virkninger nemlig til en ulovlig ekspropriering, eftersom de omtvistede kvoter var blevet tildelt og indført i det nationale register, og eftersom de dermed udgør en del af ArcelorMittals formue. Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) rejser også tvivl om, hvorvidt artikel 13, stk. 6, i loven af 2004 er forenelig med direktiv 2003/87, eftersom denne bestemmelse kan være i strid med opbygningen af den ordning, der er indført med dette direktiv.

19 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) har på den baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 13, stk. 6, i [loven af 2004], for så vidt som den giver den kompetente minister mulighed for at kræve fuldstændig eller delvis returnering uden erstatning af kvoter, der er tildelt i henhold til samme lovs artikel 12, stk. 2 og 4, men ikke er blevet anvendt, forenelig med [direktiv 2003/87] og nærmere bestemt med opbygningen af ordningen for handel med kvoter, der er fastsat heri, idet dette

spørgsmål vedrører den faktiske tilstedeværelse og – i bekræftende fald – kvalificeringen af returnering af de kvoter, der er tildelt, men ikke er blevet anvendt, såvel som af spørgsmålet om den eventuelle kvalificering af samme kvoter som formuegoder?«

Om det præjudicielle spørgsmål

20 Med det præjudicielle spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse, som giver de kompetente myndigheder mulighed for at kræve returnering uden erstatning af tildelte emissionskvoter, som ikke er blevet anvendt af en driftsleder.

21 Denne ret spørger endvidere, om de omtvistede kvoter kan kvalificeres som emissionskvoter som omhandlet i direktiv 2003/87, og i bekræftende fald hvilken retlig karakter de nævnte kvoter har.

22 Hvad angår den første del af det forelagte spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at den ordning for handel med kvoter, som er indført med direktiv 2003/87, hviler på en økonomisk logik, som stimulerer alle deltagere til at udlede en mindre mængde drivhusgasser end de oprindeligt tildelte kvoter med henblik på en afhændelse af overskuddet til en anden deltager, der har produceret en større emissionsmængde end de tildelte kvoter (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 32).

23 Det bemærkes endvidere, at der i henhold til artikel 19, stk. 1, i direktiv 2003/87 skal indføres et nationalt registreringssystem med henblik på at sikre en »nøjagtig bogføring« af de aktiviteter, der udføres med emissionskvoterne.

24 Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at den almindelige opbygning af direktiv 2003/87 hviler på en nøjagtig bogføring af udlevering, besiddelse, overdragelse og annullering af drivhusgasemissionskvoter, hvis rammer er fastsat i dette direktivs artikel 19. Denne nøjagtige bogføring er knyttet til selve formålet med direktivet, som er indførsel af en ordning for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet, der har til formål at reducere udledning af drivhusgasser i atmosfæren til et niveau, hvor farlig, menneskeskabt indvirkning på klimaet undgås, og hvis endelige formål er beskyttelse af miljøet (dom af 17.10.2013, Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 27).

25 Som generaladvokaten nærmere bestemt har påpeget i punkt 65 i forslaget til afgørelse, afspejler kravet om nøjagtighed og omstændighederne ved kvoterne EU-lovgivers ambitioner om at forbedre funktionen af det marked, som er fastlagt ved direktiv 2003/87, idet de forvridninger, som følger af enhver form for usikkerhed om gyldigheden af kvoterne undgås. Ud over den udelukkende økonomiske interesse i at opretholde markedets troværdighed medfører kravet om nøjagtighed endvidere at målet med dette marked, dvs. bekæmpelse af forurening, nås. Sammenhængen mellem de faktiske emissioner og de emissioner, der gives tilladelse til ved hjælp af emissionskvoterne, udgør dermed en altafgørende prioritet for hele systemet.

26 Med henblik herpå kræver artikel 7 i direktiv 2003/87, at driftslederne af et anlæg underretter den kompetente myndighed om alle ændringer i anvendelsen af anlægget, som kan bevirke, at drivhusgasemissionstilladelsen skal ajourføres.

27 Endelig skal det fremhæves, at medlemsstaterne har et vist råderum ved udarbejdelsen af deres NAP (jf. i denne retning dom af 29.3.2012, Kommissionen mod Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, præmis 51-53). I henhold til proceduren i artikel 9 i direktiv 2003/87 er der en formodning for, at en NAP er lovlig, for så vidt som NAP'en efter udløbet af den frist på tre måneder, der er fastsat i denne

artikels stk. 3, anses for endelig i mangel af ændringer fra Kommissionens side, således at den pågældende medlemsstat kan vedtage den (dom af 3.10.2013, Kommissionen mod Letland, C-267/11 P, EU:C:2013:624, præmis 46).

28 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at ministeren for bæredygtig udvikling og infrastruktur med sin bekendtgørelse af 6. juni 2013 krævede, at de omtvistede kvoter skulle returneres uden erstatning.

29 Ifølge den luxembourgske regering og Kommissionen skulle der med denne returnering rettes op på en fejl. ArcelorMittal havde nemlig kun fået tildelt de omtvistede kvoter, fordi selskabet inden tildelingen af kvoterne havde undladt at underrette de kompetente myndigheder om, at driften af Schifflange-anlægget var blevet afbrudt. Under disse omstændigheder har ArcelorMittal for det første tilsidesat meddelelsespligten i artikel 13, stk. 6, i lov af 2004. For det andet er der sket en tilsidesættelse af kravet i den luxembourgske NA, hvorefter anlæg, der lukkes eller demonteres, ikke tildeles kvoter for det efterfølgende år.

30 Som generaladvokaten har anført i punkt 69 i forslaget til afgørelse, er forpligtelsen i artikel 13, stk. 6, i loven af 2004 en gennemførelse af forpligtelsen i artikel 7 i direktiv 2003/87. Kravet i den luxembourgske NAP – hvorefter der ikke tildeles emissionskvoter, såfremt et anlæg lukkes – svarer desuden til kriterierne om en nøje bogføring af emissionerne og kriterierne om nøjagtigheden af mængden af og omstændighederne ved emissionskvoterne, som er anført i denne doms præmis 24 og 25.

31 Det tilkommer den kompetente nationale ret at undersøge, om ArcelorMittal i det foreliggende tilfælde faktisk havde indstillet driften af dets anlæg i Schifflange fra november 2011, og om indstillingen kan kvalificeres som »ophør af driften« som omhandlet i artikel 13, stk. 6, i loven af 2004.

32 Hvis dette er tilfældet, er direktiv 2003/87 ikke til hinder for, at den kompetente myndighed under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede vedtager en afgørelse med krav om returnering af emissionskvoter uden erstatning. Hvis et anlæg har indstillet driften på et tidspunkt, som ligger forud for tildelingen af emissionskvoter, kan disse kvoter naturligvis ikke anvendes med henblik på bogføringen af drivhusgasemissioner, som ikke længere kan stamme fra dette anlæg.

33 Under disse omstændigheder tilsidesætter den manglende returnering af de omtvistede kvoter de i denne doms præmis 23-25 nævnte krav om nøje bogføring og emissionernes nøjagtighed samt sammenhæng mellem de faktiske og de tilladte emissioner. Som generaladvokaten nærmere bestemt har påpeget i punkt 78 i forslaget til afgørelse, udgør returneringen af kvoter, som er uretmæssigt tildelt, et eksempel på, hvordan reglerne for systemets funktion skal håndhæves for at undgå forvridning af markedet for emissionskvoter og indirekte fremme det mål om miljøbeskyttelse, som markedet tjener.

34 Denne konstatering berøres ikke af ArcelorMittals argument om, at den eneste situation, hvor direktiv 2003/87 kræver returnering af kvoter, er den, der er foreskrevet i direktivets artikel 12, stk. 3.

35 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87 vedrører returnering af kvoter »svarende til de samlede emissioner fra [et] anlæg i det foregående kalenderår«. Det fremgår således af selve ordlyden af denne bestemmelse, at den vedrører de kvoter, som er nødvendige med henblik på at bogføre de drivhusgasemissioner, som er produceret af et anlæg i det foregående år. Såfremt det bevises, at Schifflange-anlægget havde indstillet driften på et tidspunkt, som ligger forud for tildelingen af de omtvistede kvoter, kan disse kvoter ikke have været anvendt i denne henseende.

36 Under disse omstændigheder skal direktiv 2003/87 fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan kræve fuldstændig eller delvis returnering uden erstatning af ubrugte kvoter, som fejlagtigt er blevet tildelt en driftsleder som følge af sidstnævntes tilsidesættelse af forpligtelsen til rettidigt at meddele den kompetente myndighed, at driften af et anlæg er ophørt.

37 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af det af ArcelorMittal anførte om, at en sådan national lovgivning er i strid med artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det skal bemærkes, at i tilfælde af, at de omtvistede kvoter anses for at være tildelt ArcelorMittal uretmæssigt – henset til de bogføringskrav, som den ordning, der er indført med direktiv 2003/87, hviler på – kan de nemlig ikke anses for at være gyldigt tildelt som emissionskvoter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2003/87.

38 Returneringen af disse kvoter er dermed ikke ensbetydende med en ekspropriering af et gode, der allerede indgår i driftshaverens aktiver, men derimod en annullering af afgørelsen om tildeling af emissionskvoten som følge af en tilsidesættelse af betingelserne i direktiv 2003/87.

39 Under disse omstændigheder skal anden del af det præjudicielle spørgsmål besvares med, at kvoter, som er tildelt, efter at en driftsleder har indstillet driften af det anlæg, som berøres af disse kvoter, uden at driftslederen først har underrettet den kompetente myndighed om denne indstilling, ikke kan kvalificeres som emissions-»kvoter« som omhandlet i artikel 3, litra a), i direktiv 2003/87.

40 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares som følger:

— Direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan kræve fuldstændig eller delvis returnering uden erstatning af ubrugte kvoter, som fejlagtigt er blevet tildelt en driftsleder som følge af sidstnævntes tilsidesættelse af forpligtelsen til rettidigt at meddele den kompetente myndighed, at driften af et anlæg er ophørt.

— Kvoter, som er tildelt, efter at en driftsleder har indstillet driften af det anlæg, som berøres af disse kvoter, uden at driftslederen først har underrettet den kompetente myndighed om denne indstilling, kan ikke kvalificeres som emissions-»kvoter« som omhandlet i artikel 3, litra a), i direktiv 2003/87.

Sagens omkostninger

41 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 219/2009 af 11. marts 2009, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed kan kræve fuldstændig eller delvis returnering uden erstatning af ubrugte kvoter, som fejlagtigt er blevet tildelt en driftsleder som følge af sidstnævntes tilsidesættelse af forpligtelsen til rettidigt at meddele den kompetente myndighed, at driften af et anlæg er ophørt.

Kvoter, som er tildelt, efter at en driftsleder har indstillet driften af det anlæg, som berøres af disse kvoter, uden at driftslederen først har underrettet den kompetente myndighed om denne indstilling, kan ikke kvalificeres som emissions-»kvoter« som omhandlet i artikel 3, litra a), i direktiv 2003/87, som ændret ved forordning nr. 219/2009.

Underskrifter