Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

17. oktober 2013*

»Præjudiciel forelæggelse — beskyttelse af ozonlaget — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet — metode til tildeling af kvoter — gratis tildeling af kvoter«

I de forenede sager C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Supremo (Spanien) ved afgørelser af 19., 20., 24. og 28. oktober 2011 og af 18. november 2011, indgået til Domstolen henholdsvis den 14., 21. og 25. november 2011 og den 2. og 14. december 2011, i sagerne

Iberdrola SA,

Gas Natural SDG SA,

procesdeltagere:

Administración del Estado m.fl. (sag C-566/11),

Gas Natural SDG SA,

procesdeltagere:

Endesa SA m.fl. (sag C-567/11),

Tarragona Power SL,

procesdeltagere:

Gas Natural SDG SA m.fl. (sag C-580/11),

Gas Natural SDG SA,

Bizcaia Energía SL,

procesdeltagere:

Administración del Estado m.fl. (sag C-591/11),

Bahía de Bizcaia Electricidad SL,

procesdeltagere:

* Processprog: spansk.

Gas Natural SDG SA m.fl. (sag C-620/11),

og

E.ON Generación SL m.fl. (sag C-640/11),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Femte Afdeling, samt dommerne A. Rosas, D. Šváby (refererende dommer) og C. Vajda,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. februar 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Iberdrola SA og Tarragona Power SL ved abogados J. Folguera Crespo, L. Moscoso del Prado González og E. Peinado Iríbar

— Gas Natural SDG SA ved procuradora Á. Martín-Rico Sanz, bistået af abogados A. Morales Plaza og R. Espín Martí

— Endesa SA ved abogados F. De Borja Acha Besga og J.J. Lavilla Rubira samt ved avvocato M. Merola

— Bizcaia Energía SL ved procurador J. Briones Méndez, bistået af abogado J. García Sanz

— Bahía de Bizcaia Electricidad SL ved procuradora F. González Ruiz, bistået af abogado J. Abril Martínez

— E.ON Generación SL ved procuradora J. Gutiérrez Aceves, bistået af abogado J.C. Hernanz Junquero

— den spanske regering ved S. Centeno Huerta, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved L. Banciella, E. White og K. Mifsud-Bonnici, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. marts 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 10 i 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 L 275, s. 32).

2 Anmodningerne er blevet fremsat i forbindelse med tvister mellem elproducerende virksomheder og Administración del Estado vedrørende nedsættelsen af betalingen for elproduktion.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Ifølge femte betragtning til direktiv 2003/87 bidrager direktivet til, at Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater opfylder deres forpligtelser til at reducere antropogene drivhusgasemissioner i overensstemmelse med Rådets beslutning 2002/358/EF af 25. april 2002 om godkendelse på Den Europæiske Unions vegne af Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT L 130, s. 1) mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner (herefter »emissionskvoter«) og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen.

4 Syvende betragtning til direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:

»Det er nødvendigt at fastsætte EF-bestemmelser om medlemsstaternes tildeling af kvoter for at bidrage til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrencefordrejninger.«

5 Direktivets artikel 1 definerer direktivets formål således:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med [emissionskvoter] i Fællesskabet […] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.«

6 Direktivets artikel 10 med overskriften »Tildelingsmetode« bestemmer:

»For den treårsperiode, der begynder den 1. januar 2005, tildeler medlemsstaterne mindst 95% af kvoterne gratis. For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, tildeler medlemsstaterne mindst 90% af kvoterne gratis.«

7 Ifølge direktivets artikel 12, stk. 1, kan de tildelte kvoter overdrages mellem personer i Fællesskabet og på bestemte betingelser mellem personer i Fællesskabet og personer i tredjelande.

8 Direktivets artikel 12, stk. 3, bestemmer:

»Medlemsstaterne søger 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 I meddelelse af 29. november 2006 fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om vurdering af nationale planer for tildeling af drivhusgasemissionskvoter i den anden periode af EU's emissionshandelsordning i tilknytning til Kommissionens beslutninger af 29. november 2006 om

Tysklands, Grækenlands, Irlands, Letlands, Litauens, Luxembourgs, Maltas, Slovakiets, Sveriges og Det Forenede Kongeriges nationale tildelingsplaner i medfør af direktiv 2003/87 (KOM(2006) 725 endelig) er følgende angivet:

»Som bemærket af Ekspertgruppen på højt niveau om Konkurrenceevne, Energi og Miljø menes det, at konkurrencepresset som følge af energimarkedernes manglende modenhed har været utilstrækkeligt til at reducere overvæltningen af kvoteværdien på elpriserne, hvilket har givet elproducenterne uberettigede fortjenester. Gruppen har endvidere anbefalet, at medlemsstaterne overvejer at differentiere tildelingen mellem sektorerne i den anden handelsperiode [...]«

10 15. og 19. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140, s. 3) er affattet således:

»(15) Den ekstraindsats, som skal præsteres af Fællesskabets økonomi, forudsætter bl.a., at den reviderede fællesskabsordning fungerer med den størst mulige økonomiske effektivitet og på grundlag af fuldt harmoniserede vilkår for tildelingen i Fællesskabet. Auktionering bør derfor være det grundlæggende tildelingsprincip, da det er den enkleste ordning og generelt anses for at være den økonomisk mest effektive. Det burde også eliminere windfall-gevinster og give nytilkomne anlæg og økonomier med en overgennemsnitlig vækstrate de samme konkurrencevilkår som de allerede omfattede anlæg.

[…]

(19) Auktionering af alle kvoter bør derfor være reglen for elsektoren fra 2013 og fremefter, idet der tages hensyn til dens muligheder for at overvælte de øgede omkostninger i forbindelse med CO_2 […]«

Spansk ret

11 Direktiv 2003/87 blev gennemført ved Ley 1/2005 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (lov nr. 1/2005 om regulering af handel med emissioner af drivhusgasser) af 9. marts 2005 (BOE nr. 59 af 10.3.2005, s. 8405, herefter »lov nr. 1/2005«). Loven kræver, at ethvert produktionsanlæg med en termisk effekt på mere end 20 MW inden den 30. april hvert kalenderår returnerer et antal emissionskvoter svarende til deres samlede emissioner af drivhusgasser, der i foregående år er verificeret for anlægget. Med henblik på denne returnering kan driftslederne anvende såvel de kvoter, de er blevet tildelt i den nationale tildelingsplan, som dem, de har købt på markedet for emissionskvoter. Artikel 16 i lov nr. 1/2005 bestemmer, at tildelingen af kvoter ifølge den nationale tildelingsplan »er gratis« i perioden 2005-2008.

12 Efter vedtagelsen af Ley 54/1997 del Sector Eléctrico (lov nr. 54/1997 om elsektoren) af 27. november 1997 (BOE nr. 285, af 28.11.1997, s. 35097), der gennemfører EU-direktiverne om det indre marked for elektricitet, er det muligt for enhver erhvervsdrivende, der opfylder de påkrævede tekniske og økonomiske betingelser, at producere elektricitet.

13 Et engrosmarked for elektricitet er organiseret i henhold til bestemmelserne i denne lov. Det overvåges af Compañía Operadora del Mercado de Electricidad SA, en privat enhed, der har til opgave på upartisk vis at sikre markedets gennemskuelighed og dets aktørers upartiskhed. Markedet er indrettet efter en ordning, hvor efterspørgslen på energi for hver programmeringsperiode matches med de tilbud, der er modtaget for samme periode. Elektriciteten leveres til den pris, der tilbydes af den producent, hvis tilbud optages som det sidste i ordningen for at dække den konkrete efterspørgsel på elektricitet. Der er tale om et såkaldt spotmarked, hvor alle producenter, hvis tilbud er blevet

accepteret, modtager den samme pris – den såkaldte »spotpris« – som er den pris, som driftslederen af det produktionsanlæg, der som det sidste i ordningen er blevet accepteret, tilbyder. Prisen fastsættes på det niveau, hvor kurverne mellem udbud og efterspørgsel på energi mødes.

14 I 2006 fastsatte den spanske regering ved kongeligt dekret de elektricitetspriser, som finder anvendelse på forbrugerne, således at de bl.a. følger den pris på elektricitet, der er fastsat på day ahead-markedet. Den omstændighed, at de efterfølgende kongelige dekreter ikke fuldt ud omfattede omkostningerne til elproduktion, således som disse fulgte af det frie marked, gav anledning til, at der opstod et stigende tarifunderskud.

15 Den 24. februar 2006 vedtog Consejo de Ministros (ministerrådet) Real Decreto-Ley 3/2006 (kongeligt lovdekret nr. 3/2006), BOE nr. 50 af 28.2.2006, s. 8015, med berigtigelse, BOE nr. 53 af 3.3.2006, s. 8659 (herefter »kongeligt lovdekret nr. 3/2006«), hvis hovedformål er at ændre den mekanisme, som i Spanien anvendes til afgivelse af de salgs- og købstilbud på elektricitet, der afgives samtidigt på day ahead-markedet og intraday-markedet af elproducenter, der tilhører samme koncern.

16 Artikel 2 i kongeligt lovdekret nr. 3/2006 med overskriften »Drivhusgasemissioner i tildelingsplanen for 2006-2007« bestemmer, at betalingen for elproduktion nedsættes til et beløb svarende til værdien af de emissionskvoter, der er tildelt gratis til elproducenterne i den nationale kvotetildelingsplan i de relevante perioder i 2005-2007.

17 Ifølge betragtningerne til dette kongelige lovdekret begrundes denne betalingsnedsættelse med henvisning til den omstændighed, at de elproducerende virksomheder har valgt at »integrere værdien af kvoterne for drivhusgasemissioner i prisen på engrosmarkedet for elektricitet«. De giver følgende forklaringer:

»Desuden afspejler medregning af værdien af [emissionskvoterne] i fastsættelsen af prisen på engrosmarkedet [denne integrering], hvorved betalingen til de omhandlede produktionsenheder nedsættes tilsvarende. Det høje tarifunderskud, der er opstået i den forløbne del af 2006, taler også for at nedsætte værdien af kvoterne med henblik på at fastsætte størrelsen af dette underskud. Den eksisterende risiko for høje priser på markedet for elproduktion med de deraf følgende øjeblikkelige og uafvendelige negative indvirkninger på slutbrugerne, begrunder den hastende vedtagelse af de foranstaltninger, der er indeholdt i disse forskrifter, og deres ekstraordinære karakter.«

18 Den 15. november 2007 vedtog Ministro de Industria, Turismo y Comercio (ministeren for industri, turisme og handel) i henhold til artikel 2, stk. 3, i kongeligt lovdekret nr. 3/2006 Orden ministerial ITC/3315/2007 sobre la regulación para el año 2006 de la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados gratuitamente (ministeriel bekendtgørelse nr. ITC/3315/2007 om regulering af nedsættelse af betalingen for elproduktion for 2006 med et beløb svarende til værdien af retten til drivhusgasemissioner, der var tildelt gratis) (BOE nr. 275 af 16.11.2007, s. 46991) (herefter »ministeriel bekendtgørelse ITC/3315/2007«). I præamblen til bekendtgørelsen præciseres det, at »det beløb, som vederlaget til produktionsanlæggene nedsættes med, modsvarer de ekstraindtægter, der opnås ved i salgstilbuddene at integrere prisen for de emissionskvoter, der tildeles gratis«.

Tvisterne i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

19 Sagsøgerne i hovedsagerne, der er elproducenter i Spanien, anlagde sager ved Audiencia Nacional, afdelingen for forvaltningsretlige sager, med påstand om, at det fastslås, at ministeriel bekendtgørelse ITC/3315/2007 erklæres for ugyldig, idet de navnlig har gjorde gældende, at den er i strid med direktiv 2003/87, for så vidt som den neutraliserer de gratis emissionskvoter.

20 Audiencia Nacional forkastede sagsøgernes påstande, idet den fastslog, at bekendtgørelsen ikke neutraliserede de gratis emissionskvoter.

21 Sagsøgerne i hovedsagen har iværksat kassationsanke til prøvelse af disse domme, der blev afsagt af Audiencia Nacional, til den forelæggende ret. Den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af begrebet »gratis tildeling« i direktiv 2003/87.

22 På den ene side kan direktivet anses for ikke at være til hinder for, at medlemsstaterne forbyder, at omkostningerne til de emissionskvoter, der tildeles gratis til de elproducerende virksomheder, overvæltes på engrospriserne på elektricitet.

23 På den anden side kan disse foranstaltninger bevirke, at den oprindelige gratis tildeling af emissionskvoter neutraliseres, og at selve formålet med den ordning, der er oprettet med direktivet, som er en nedbringelse af drivhusgasemissioner ud fra et økonomisk incitament, bringes i fare.

24 Under disse omstændigheder har Tribunal Supremo besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, som er formuleret ens i sagerne C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11:

»Skal artikel 10 i direktiv 2003/87 fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for anvendelse af nationale retsforskrifter som de i nærværende sag omhandlede, hvis formål og virkning er at nedsætte betalingen for elproduktion med et beløb svarende til værdien af de kvoter for drivhusgasemissioner, der er blevet tildelt gratis i den relevante periode?«

25 Ved kendelse af 18. januar 2012 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11 med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen.

Om det præjudicielle spørgsmål

26 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10 i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for anvendelsen af nationale retsforskrifter som de i hovedsagerne omhandlede, hvis formål og virkning er, at betalingen for elproduktion nedsættes med et beløb svarende til den forhøjelse af betalingen, der følger af integreringen af værdien af de gratis tildelte emissionskvoter – som supplerende produktionsomkostninger – i prisen på de salgstilbud, der afgives på engrosmarkedet for elektricitet.

27 Som det fremgår af artikel 10's ordlyd, hvorefter medlemsstaterne i den omhandlede periode mindst tildeler 95% af emissionskvoterne gratis, er bestemmelsen til hinder for, at der opkræves betaling for tildeling af kvoter.

28 Derimod vedrører hverken artikel 10 eller nogen anden bestemmelse i direktivet anvendelsen af emissionskvoter, og der er heller ikke nogen udtrykkelig begrænsning i medlemsstaternes ret til at vedtage foranstaltninger, som kan påvirke de økonomiske følger af brugen af emissionskvoter.

29 Medlemsstaterne kan dermed i princippet vedtage økonomipolitiske foranstaltninger, såsom kontrol med de opkrævede priser på markedet for visse varer eller vigtige ressourcer, der er afgørende for fastsættelsen af værdien af de emissionskvoter, producenterne får tildelt gratis, og som efterfølgende overvæltes på forbrugerne.

30 Vedtagelsen af sådanne foranstaltninger må imidlertid hverken neutralisere princippet om gratis tildeling af emissionskvoter eller bringe formålene med direktiv 2003/87 i fare.

31 Hvad angår det første aspekt skal det understreges, at begrebet gratis i artikel 10 i direktiv 2003/87 ikke alene er til hinder for en direkte fastsættelse af prisen for tildeling af emissionskvoter, men ligeledes for en efterfølgende opkrævning i form af et vederlag for tildelingen af kvoter.

32 Som det i det foreliggende tilfælde fremgår af betragtningerne til kongeligt lovdekret nr. 3/2006 og ministeriel bekendtgørelse ITC/3315/2007, er formålet med den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, at det undgås, at forbrugerne bærer konsekvenserne af, at værdien af de emissionskvoter, der er blevet tildelt gratis, integreres i priserne på elektricitet, der tilbydes på markedet.

33 De spanske elproducenter har nemlig i deres tilbudspriser på engrosmarkedet for elektricitet inkluderet værdien af emissionskvoterne på samme måde som alle øvrige produktionsomkostninger, selv om de har fået disse kvoter tildelt gratis.

34 Som den forelæggende ret har anført, er denne praksis ganske vist relevant fra et økonomisk synspunkt, for så vidt som en virksomheds anvendelse af de emissionskvoter, den har fået tildelt, udgør en implicit omkostning, den såkaldte »skyggepris«, som består i, at denne virksomhed afstår fra de indtægter, den havde kunnet oppebære ved salget af disse kvoter på markedet for emissionskvoter. Denne praksis, kombineret med ordningen for prisfastsættelse på markedet for elproduktion i Spanien, bevirker imidlertid, at elproducenterne opnår windfall-gevinster.

35 Det skal bemærkes, at day ahead-markedet for elproduktionen i Spanien er et spotmarked, hvor alle producenter, hvis tilbud er blevet accepteret, modtager samme pris, nemlig den pris, som driftslederen for det sidst accepterede kraftværk har afgivet. Da denne spotpris i løbet af den pågældende periode er blevet fastsat ud fra de tilbud, der er afgivet af driftslederne for gas-damp-kraftværkerne – en form for teknologi, der tildeles emissionskvoter gratis – overvæltes værdien af disse kvoter, som følge af integrationen heraf i beregningen af prisen for disse tilbud, på elprisen for hele markedet.

36 Som følge heraf berører den nedsættelse af betalingen, som er foreskrevet i ministeriel bekendtgørelse ITC/3315/2007, ikke alene de virksomheder, der gratis har fået emissionskvoter tildelt, men også de elproducenter, der ikke har brug for nogen kvoter, såsom vand- og atomkraftværker, for så vidt som integrationen af værdien af emissionskvoterne i omkostningsstrukturen er blevet overvæltet på den elpris, som samtlige elproducenter på det spanske engrosmarked for elektricitet kræver.

37 Som det fremgår af de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, tager den i hovedsagerne omhandlede lovgivning desuden hensyn til andre faktorer end antallet af tildelte kvoter, bl.a. typen og emissionsfaktoren for et kraftværk. Den nedsættelse af betalingen for elproduktionen, som er fastsat ved den omhandlede lovgivning, er beregnet således, at den udelukkende udligner den prisforhøjelse, der følger af integrationen af skyggeprisen for kvoterne. Dette bekræftes endelig af den omstændighed, at nedsættelsen ikke bliver pålagt, når driftslederne for kraftværkerne sælger de gratis tildelte kvoter på det sekundære marked.

38 Den i hovedsagerne omhandlede lovgivning har således ikke til formål at indføre en efterfølgende afgift for tildeling af kvoter, men derimod at udligne de windfall-gevinster, som den gratis tildeling af emissionskvoter har skabt på det spanske elmarked.

39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den gratis tildeling af kvoter i henhold til artikel 10 i direktiv 2003/87 ikke har til formål at yde støtte til de omhandlede producenter, men at afbøde de økonomiske konsekvenser af Den Europæiske Unions omgående og ensidige indførsel af et marked for emissionskvoter, samtidig med at det undgås, at visse af de produktionssektorer, der er omfattet af dette direktiv, mister deres konkurrenceevne.

40 Således som anført i denne doms præmis 9, har der ikke været en tilstrækkelig stærk konkurrence til at begrænse virkningen af emissionskvoternes værdi på slutprisen på elektricitet, hvilket således har bevirket, at elproducenterne har opnået windfall-gevinster. Som det fremgår af 15. og 19. betragtning til direktiv 2009/29, skal alle emissionskvoter fra 2013 tildeles ved auktionering netop med henblik på at eliminere windfall-gevinster.

41 Det følger heraf, at den ordning for gratis tildeling af emissionskvoter, der er indført med direktiv 2003/87, ikke kræver, at elproducenterne kan overvælte værdien af disse kvoter på elprisen og dermed oppebære windfall-gevinster.

42 Begrebet gratis kvoter i artikel 10 i direktiv 2003/87 er dermed ikke til hinder for en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der nedsætter betalingen til elproducenterne for at udligne de windfall-gevinster, der er en følge af den gratis tildeling af kvoter, på den betingelse – således som det fremgår af denne doms præmis 30 – at direktivets formål ikke bringes i fare.

43 Hvad angår dette andet aspekt skal det bemærkes, at hovedformålet med direktiv 2003/87 er at reducere drivhusgasemissionen væsentligt. Dette mål skal nås ved opfyldelsen af en række delmål og ved hjælp af visse instrumenter. Det vigtigste instrument i denne henseende udgøres af EU-ordningen for handel med drivhusgasemissioner. De andre delmål, der skal nås med denne ordning, er bl.a. – således som det fremgår af femte og syvende betragtning til direktivet – bevarelse af den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, og at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene (jf. dom af 29.3.2012, sag C-505/09 P, Kommissionen mod Estland, præmis 79).

44 Spørgsmålet i det foreliggende tilfælde er således nærmere bestemt, om den i hovedsagerne omhandlede lovgivning skader målet med den ordning, der blev indført ved direktiv 2003/87 – der er at reducere emissioner, og som hviler på en integration af de miljømæssige omkostninger i varens pris – for så vidt som der med ordningen sker en udligning af de windfall-gevinster, der følger af den gratis tildeling af kvoterne.

45 Det skal for det første bemærkes, at den gratis tildeling af emissionskvoter var en overgangsforanstaltning, hvis formål var at undgå, at virksomhederne mistede konkurrenceevne som følge af indførslen af ordningen med handel med emissioner. Foranstaltningen knytter sig således ikke direkte til det miljømæssige formål med reduktion af emissioner.

46 Det skal for det andet bemærkes, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning ikke påvirker markedet for emissionskvoter, men derimod de windfall-gevinster, som samtlige elproducenter i Spanien har oppebåret som følge af integrationen af disse kvoters værdi i beregningen af tilbudsprisen, som blev lagt til grund for fastsættelsen af engrosprisen for elektricitet, henset til markedets karakter af spotmarked.

47 Virksomhederne kan nemlig anvende de emissionskvoter, de har fået tildelt gratis, til deres elproduktionen eller sælge dem på markedet for emissionskvoter til en pris baseret på deres markedsværdi eller det udbytte, de eventuelt kan opnå herved.

48 Det skal for det tredje bemærkes, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning ikke underminerer det miljømæssige mål, der tilstræbes med direktiv 2003/87, og som består i at fremme reduktionen af emissioner.

49 For at reducere drivhusgasemissionerne er der således dels indført en ordning for handel med kvoter. Således som det fremgår af direktivets artikel 1, er der tale om et såvel omkostningseffektivt som et økonomisk effektivt incitament til reduktion af emissionerne, eftersom producenten kan vælge enten at investere i mere effektive teknologier, der udleder mindre drivhusgas, eller at anvende flere emissionskvoter eller endog at mindske produktionen, idet der hermed vælges det økonomisk set mest

rentable alternativ. Henset til den omstændighed, at værdien af emissionskvoterne i henhold til den i hovedsagerne omhandlede lovgivning kan realiseres ved salg af disse kvoter, har denne lovgivning ikke til virkning at afskrække elproducenter fra at reducere drivhusgasemissioner.

50 Dels er omkostningerne i forbindelse med drivhusgasemissioner integreret i beregningen af producenternes pristilbud på engrosmarkedet for elektricitet. For så vidt som en højere produktionsomkostning svækker deres stilling på markedet har elproducenterne et incitament til at reducere emissionerne i forbindelse med deres virksomhed.

51 Endelig pålægger lov nr. 1/2005 de elproducerende virksomheder hvert år at returnere et antal emissionskvoter svarende til de samlede emissioner fra anlægget, som er verificeret i det foregående kalenderår, med henblik på, at kvoterne annulleres i overensstemmelse med artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87.

52 Der er imidlertid flere producenter, som i deres indlæg for Domstolen har gjort gældende, at den i hovedsagerne omhandlede nedsættelse af betalingen for elproduktion er udformet således, at den fjerner incitamentet til at reducere emissionen af drivhusgasser.

53 Det er korrekt, at det fremgår af svarene på Domstolens skriftlige spørgsmål, at formlen til beregning af den i ministeriel bekendtgørelse ITC/3315/2007 foreskrevne nedsættelse vil kunne medføre, at en driftsleder af et givent kraftværks reduktion af drivhusgasser vil kunne indebære en forhøjelse af den andel af nedsættelsen, den pågældende må bære.

54 Den spanske regering har imidlertid anført, at denne ekstra omkostning ikke udligner den gevinst, der opnås ved deltagelse i handelen med emissionskvoter.

55 Det skal i denne henseende bemærkes, at incitamentet til at reducere hver enkelt anlægs emissioner er den gevinst, der opstår ved en mindskelse af anlæggets behov for emissionskvoter, som kan have økonomiske værdi, der kan realiseres ved salg, uanset om de er blevet tildelt gratis eller ej.

56 Formålet med direktiv 2003/87, der er at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde, kræver desuden ikke, således som understreget i denne doms præmis 41, at virksomhederne overvælter værdien af de kvoter, de har fået tildelt gratis, i priserne for forbrugerne.

57 Eftersom der på det spanske elmarked desuden betales en enhedspris til alle producenterne, og den endelige forbruger ikke har nogen viden om den teknologi, der anvendes til at producere den elektricitet, han anvender, og hvis pris fastsættes af staten, påvirkes reduktionen af emissionerne ikke af omfanget af elproducenterne adgang til at overvælte omkostninger for brugen af emissionskvoterne på prisen.

58 Det følger heraf, at en afgift som den, der er fastsat i den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, hvorved betalingen for elproduktionen nedsættes, ikke fuldstændigt fjerner incitamentet til at reducere drivhusgasemissionerne, selv om den kan begrænse det.

59 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at artikel 10 i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for anvendelsen af nationale retsforskrifter som de i hovedsagerne omhandlede, hvis formål og virkning er at nedsætte betalingen for elproduktionen med et beløb svarende til den forhøjelse af betalingen, der følger af, at værdien af de emissionskvoter, der er blevet tildelt gratis, er blevet integreret i de pristilbud, der afgives på engrosmarkedet for elektricitet.

Sagens omkostninger

60 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale 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:

Artikel 10 i 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 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for anvendelsen af nationale retsforskrifter som de i hovedsagerne omhandlede, hvis formål og virkning er at nedsætte betalingen for elproduktionen med et beløb svarende til den forhøjelse af betalingen, der følger af, at værdien af de emissionskvoter, der er blevet tildelt gratis, er blevet integreret i de pristilbud, der afgives på engrosmarkedet for elektricitet.

Underskrifter