Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

28. april 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — ordningen for handel med drivhusgasemissionskvoter i Den Europæiske Union — direktiv 2003/87/EF — artikel 10a, stk. 5 — kvotetildelingsmetode — tildeling af gratiskvoter — måden for beregning af den ensartede tværsektorielle korrektionsfaktor — afgørelse 2011/278/EU — artikel 15, stk. 3 — afgørelse 2013/448/EU — artikel 4 — bilag II — gyldighed«

I de forenede sager C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 og C-391/14 – C-393/14,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich, Østrig), Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) og Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelser af henholdsvis den 10. april 2014 (sagerne C-191/14 og C-192/14), 11. juni 2014 (sag C-295/14) og 3. juli 2014 (sagerne C-389/14 og C-391/14 – C-393/14), indgået til Domstolen den 17. april, 16. juni og 18. august 2014, i sagerne

Borealis Polyolefine GmbH

mod

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-191/14)

OMV Refining & Marketing GmbH

mod

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-192/14)

DOW Benelux BV m.fl.

mod

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (C-295/14),

Esso Italiana Srl,

Eni SpA,

Linde Gas Italia Srl

mod

* Processprog: tysk, nederlandsk og italiensk.

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri

procesdeltager:

Edison SpA (C-389/14),

Api Raffineria di Ancona SpA

mod

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

procesdeltager:

Edison SpA (C-391/14),

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

mod

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

procesdeltager:

Cofely Italia SpA (C-392/14),

og

Dalmine SpA

mod

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

procesdeltagere:

Cofely Italia SpA,

Buzzi Unicem SpA (C-393/14),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos og J.-C. Bonichot (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. september 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Borealis Polyolefine GmbH ved Rechtsanwältin B. Windisch-Altieri og advocaat G. van Thuyne

— OMV Refining & Marketing GmbH ved Rechtsanwältin B. Windisch-Altieri og advocaat G. van Thuyne

— DOW Benelux BV ved advocaten M.G.J. Maas-Cooymans og B. Ebben

— Esso Nederland BV og ExxonMobil Chemical Holland BV ved advocaten P. Wytinck, V.M.Y. van't Lam, A. ten Veen og B. Hoorelbeke

— Yara Sluiskil BV m.fl. ved advocaten L. Spaans, H. van Geen og G. van Thuyne

— BP Raffinaderij Rotterdam BV m.fl. ved advocaten N.H. van den Biggelaar og I.F. Kieft

— Esso Italiana Srl ved avvocati A. Capria, E. Gardini og A. Lirosi

— Eni SpA ved avvocati L. Torchia, V. Vecchione og G. Fortuna

— Linde Gas Italia Srl ved avvocati L. Biamonti, P. De Caterini og A. Lo Gaglio

— Api Raffineria di Ancona SpA ved avvocati F. Carabba Tettamanti og G. Zurlo

— Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA og Dalmine SpA ved avvocati F. Bucchi og V. La Rosa

— Buzzi Unicem SpA ved avvocati M. Protto og C. Vivani

— den nederlandske regering ved M. Bulterman, C.S. Schillemans, M. de Ree og J. Langer, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved T. Henze og K. Petersen, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved A. Gavela Llopis og L. Banciella Rodríguez-Miñón, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved E. White, C. Hermes, K. Mifsud-Bonnici, E. Manhaeve og L. Pignataro-Nolin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. november 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører dels gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 130, s. 1), dels gyldigheden af artikel 4 i og bilag II til Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 240, s. 27).

2 Anmodningerne er blevet indgivet inden for rammerne af tvister mellem på den ene side drivhusgasproducerende virksomheder og på den anden side de nationale myndigheder, der har kompetence til at tildele gratis drivhusgasemissionskvoter (herefter »kvoterne«) i Italien, Nederlandene og Østrig, vedrørende gyldigheden af nationale afgørelser om tildeling af kvoter for perioden 2013-2020, som er blevet vedtaget ved gennemførelsen af den ensartede tværsektorielle korrektionsfaktorer (herefter »korrektionsfaktoren«), der er fastsat i artikel 10a, stk. 5, 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), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«).

Retsforskrifter

Direktiv 2003/87

3 Det bestemmes i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87:

»Dette direktiv finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II.«

4 Dette direktivs artikel 3, litra e), f), t) og u), definerer de følgende ord således:

»e) »anlæg«: en stationær teknisk enhed, hvor en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening

f) »driftsleder«: en person, der driver eller kontrollerer et anlæg, eller som efter national lovgivning har fået overdraget afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til den tekniske drift heraf

[...]

t) »forbrænding«: enhver oxidering af brændsel, uanset hvorledes den varme og den elektriske eller mekaniske energi, der produceres ved denne proces, anvendes, og andre hermed direkte forbundne aktiviteter, herunder røggasrensning

u) »elektricitetsgenerator«: et anlæg, som den 1. januar 2005 eller derefter har produceret el med henblik på salg til tredjeparter, og hvor der ikke udføres andre af de i bilag I opførte aktiviteter end forbrænding af brændstof.«

5 Artikel 9 i direktiv 2003/87 med overskriften »Den samlede kvotemængde i Fællesskabet« bestemmer:

»Den samlede kvotemængde i Fællesskabet, som udstedes hvert år begyndende i 2013, mindskes lineært fra midtpunktet af perioden fra 2008 til 2012. Mængden nedsættes med en lineær faktor på 1,74% i forhold til den gennemsnitlige samlede årlige mængde kvoter, som medlemsstaterne udsteder i henhold til Kommissionens beslutninger om deres nationale tildelingsplaner for perioden fra 2008 til 2012.

Kommissionen offentliggør senest den 30. juni 2010 den absolutte kvotemængde i Fællesskabet for 2013, som baseres på den samlede mængde kvoter, som medlemsstaterne har udstedt eller vil udstede i henhold til Kommissionens beslutninger om deres nationale tildelingsplaner for perioden fra 2008 til 2012.

[...]«

6 Det nævnte direktivs artikel 9a med overskriften »Tilpasning af den samlede kvotemængde i Fællesskabet« har følgende ordlyd:

»1. For anlæg, som var omfattet af fællesskabsordningen i perioden fra 2008 til 2012 i henhold til artikel 24, stk. 1, tilpasses den mængde kvoter, der udstedes fra den 1. januar 2013, ved, at den gennemsnitlige årlige mængde kvoter, der er udstedt for de pågældende anlæg i den periode, hvor de har været omfattet af ordningen, justeres med den lineære faktor, der er omhandlet i artikel 9.

2. For anlæg, der udfører aktiviteter opført i bilag I, som først omfattes af fællesskabsordningen fra 2013, sikrer medlemsstaterne, at sådanne anlægs driftsledere forelægger den relevante kompetente myndighed behørigt dokumenterede og uafhængigt verificerede emissionsdata, således at der kan tages hensyn til dem i forbindelse med tilpasningen af den samlede mængde kvoter i Fællesskabet, der skal udstedes.

Sådanne emissionsdata skal forelægges den relevante kompetente myndighed senest den 30. april 2010 i overensstemmelse med de bestemmelser, der er vedtaget i henhold til artikel 14, stk. 1.

Hvis de forelagte data er behørigt dokumenteret, underretter den kompetente myndighed Kommissionen herom inden den 30. juni 2010, hvorefter der foretages en tilpasning af den kvotemængde, der skal udstedes, justeret med den i artikel 9 omhandlede lineære faktor. For anlæg, der udleder andre drivhusgasser end CO_2, kan den kompetente myndighed indberette en lavere mængde emissioner alt efter disse anlægs emissionsreduktionspotentiale.

3. Kommissionen offentliggør de i stk. 1 og 2 omhandlede tilpassede mængder senest den 30. september 2010.

[...]«

7 Samme direktivs artikel 10, stk. 1, fastsætter:

»Fra 2013 auktionerer medlemsstaterne alle kvoter, som ikke tildeles gratis i overensstemmelse med artikel 10a og 10c. Senest den 31. december 2010 fastlægger og offentliggør Kommissionen den anslåede kvotemængde, der skal auktioneres.«

8 Artikel 10a i direktiv 2003/87 med overskriften »Midlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling« er affattet således:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af de i stk. 4, 5, 7 og 12 omhandlede kvoter, herunder eventuelle nødvendige bestemmelser om harmoniseret anvendelse af stk. 19.

Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv ved at supplere det, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 23, stk. 3.

De foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, skal så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for hele Fællesskabet for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg forefindes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. Der tildeles ingen gratiskvoter i forbindelse med nogen form for elproduktion, undtagen i tilfælde, der falder ind under artikel 10c, og til el produceret fra affaldsgasser.

For hver sektor og delsektor beregnes benchmarket i princippet for slutproduktet, frem for inputtet, for at maksimere drivhusgasreduktioner og energibesparelser i hele produktionsprocessen i den pågældende sektor eller delsektor.

Kommissionen rådfører sig i forbindelse med etablering af principperne for fastsættelse af ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer og delsektorer med de relevante aktører, herunder de berørte sektorer og delsektorer.

Når Fællesskabet godkender en international klimaaftale, som medfører obligatoriske reduktioner af drivhusgasemissioner svarende til Fællesskabets, gennemgår Kommissionen foranstaltningerne for at sørge for, at der kun sker gratistildeling, hvor dette er fuldt berettiget på baggrund af aftalen.

2. Ved fastlæggelsen af principperne for etablering af ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer skal udgangspunktet være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller delsektor i Fællesskabet i 2007-2008. Kommissionen rådfører sig med de relevante aktører, herunder de berørte sektorer og delsektorer.

De forordninger, der vedtages i henhold til artikel 14 og 15, fastlægger harmoniserede regler for overvågning, rapportering og verifikation af produktionsrelaterede drivhusgasemissioner med henblik på fastsættelse af ex ante-benchmarks.

3. Med forbehold af stk. 4 og 8 og uanset artikel 10c foretages der ingen gratistildeling til elektricitetsgeneratorer, CO_2-opsamlingsanlæg, rørledninger til transport af CO_2 eller CO_2 -lagringssteder.

4. Der tildeles gratiskvoter til fjernvarme og til højeffektiv kraftvarmeproduktion som defineret i direktiv 2004/8/EF til dækning af økonomisk berettiget efterspørgsel for så vidt angår produktion af varme eller køling. Hvert år efter 2013 justeres den samlede tildeling til sådanne anlæg vedrørende varmeproduktion med den lineære faktor, der er omhandlet i artikel 9.

5. Den maksimale årlige kvotemængde, der ligger til grund for beregningen af tildelinger til anlæg, der ikke er omfattet af stk. 3, og som ikke er nytilkomne, må ikke overstige summen af:

a) Fællesskabets samlede årlige mængde opgjort i henhold til artikel 9, ganget med andelen af emissioner fra anlæg, der ikke er omfattet af stk. 3, i de samlede gennemsnitlige verificerede emissioner i perioden 2005-2007 fra anlæg, der er omfattet af fællesskabsordningen i perioden fra 2008 til 2012, og

b) de samlede gennemsnitlige årlige verificerede emissioner fra anlæg i perioden 2005-2007, der først omfattes af fællesskabsordningen i 2013 eller senere, og som ikke er omfattet af stk. 3, justeret med den i artikel 9 omhandlede lineære faktor.

Der anvendes en [korrektionsfaktor], hvor det er nødvendigt.

[...]

7. Fem procent af den samlede mængde fællesskabskvoter, der er fastlagt i overensstemmelse med artikel 9 og 9a i perioden fra 2013 til 2020, sættes til side til nytilkomne som det maksimum, der kan tildeles nytilkomne, jf. de regler, der vedtages i henhold til stk. 1. [...]

Tildelingerne justeres med den i artikel 9 omhandlede lineære faktor.

Der tildeles ingen gratiskvoter til nogen form for elproduktion i forbindelse med nytilkomne.

[...]

11. Med forbehold af artikel 10b skal den mængde gratiskvoter, der tildeles i medfør af stk. 4-7, i 2013 udgøre 80% af den mængde, der er fastlagt i overensstemmelse med foranstaltningerne i stk. 1. Derefter mindskes gratistildelingen hvert år med lige store mængder, til den er 30% i 2020 med henblik på at bringe den ned på nul i 2027.

[...]«

9 Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87 bestemmer:

»Hvert år inden den 28. februar udsteder de kompetente myndigheder den mængde kvoter, der skal tildeles det pågældende år, beregnet i overensstemmelse med artikel 10, 10a og 10c.«

10 Direktivets artikel 23, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5a, stk. 1-4, og artikel 7 i afgørelse 1999/468/EF, jf. dennes artikel 8.«

Direktiv 2009/29/EF

11 3., 5., 13., 14., 19. og 21. 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. 63) er affattet således:

»(3) Det Europæiske Råd i marts 2007 gav et fast tilsagn om at reducere Fællesskabets samlede drivhusgasemissioner med mindst 20% i forhold til 1990-niveauerne frem til 2020, og med 30%, hvis andre industrilande giver tilsagn om lignende reduktioner, og de udviklingslande, der er længst fremme, yder et passende bidrag i overensstemmelse med deres ansvar og respektive kapaciteter. Frem til 2050 bør de globale drivhusgasemissioner reduceres med mindst 50% i forhold til 1990-niveauerne. [...]

[...]

(5) Med sigte på at bidrage til at nå disse langsigtede mål er det hensigtsmæssigt at fastlægge en forudsigelig kurs for, hvordan emissionerne bør reduceres for anlæg, som er omfattet af fællesskabsordningen. En omkostningseffektiv gennemførelse af Fællesskabets tilsagn om en reduktion af drivhusgasemissionerne med mindst 20% i forhold til 1990-niveauerne forudsætter, at [kvoterne] for anlæggene senest i 2020 ligger 21% under deres 2005-emissioner.

[...]

(13) Den samlede mængde kvoter i Fællesskabet bør mindskes lineært, beregnet fra midtpunktet af perioden fra 2008 til 2012, således at det sikres, at emissionshandelsordningen giver en gradvis og forudsigelig reduktion af emissionerne med tiden. Den årlige reduktion af kvoterne bør være lig med 1,74% af de kvoter, som medlemsstaterne udsteder i henhold til Kommissionens beslutninger om medlemsstaternes nationale tildelingsplaner for perioden fra 2008 til 2012, så fællesskabsordningen på en omkostningseffektiv måde bidrager til opfyldelsen af Fællesskabets tilsagn om en samlet emissionsreduktion på mindst 20% frem til 2020.

(14) [...] Når udstedelsen af kvoter for perioden fra 2008 til 2012 er afsluttet, offentliggør Kommissionen den samlede mængde kvoter for Fællesskabet. Den samlede mængde for Fællesskabet bør justeres i forbindelse med anlæg, som medtages i eller undtages fra fællesskabsordningen i perioden fra 2008 til 2012 eller fra 2013 og fremefter.

[…]

(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, og der bør ikke gives nogen gratistildelinger for opsamling og lagring af CO_2, da incitamentet hertil er, at der ikke skal returneres kvoter for emissioner, som lagres. [...]

[...]

(21) For andre sektorer, der er omfattet af fællesskabsordningen, bør der etableres en overgangsordning, som betyder, at de pågældende anlægs andel af den samlede tildelingsmængde i hele Fællesskabet i 2013 svarer til deres andel af alle emissioner i hele Fællesskabet i perioden 2005-2007, og at 80% af deres tildeling i 2013 vil være gratis. Derefter bør gratistildelingen hvert år nedsættes med lige store mængder, således at den når 30% i 2020 med henblik på at bringe den ned på nul i 2027.«

Afgørelse 2011/278

12 21. og 32. betragtning til afgørelse 2011/278 har følgende ordlyd:

»(21) Hvis der udveksles målelig varme mellem to eller flere anlæg, bør gratistildelingen af [kvoter] baseres på et anlægs varmeforbrug og tage højde for risikoen for carbon leakage. [Kvoterne] bør således tildeles varmeforbrugeren for at sikre, at mængden af gratistildelte [kvoter] er uafhængig af varmeforsyningsstrukturen.

[...]

(32) Det er også hensigtsmæssigt, at produktbenchmarkene tager hensyn til energieffektiv genvinding af spildgasser og emissioner i forbindelse med brugen af dem. Med dette mål for øje er der ved fastlæggelsen af benchmarkværdier for produkter, hvis fremstilling genererer spildgasser, i vidt omfang taget hensyn til kulstofindholdet i disse spildgasser. Hvis spildgasser eksporteres fra produktionsprocessen ud over systemgrænserne for det relevante produktbenchmark og forbrændes med henblik på varmeproduktion uden for systemgrænserne af en benchmarket proces, jf. definitionen i bilag I, bør der tages hensyn til de dertil knyttede emissioner ved at tildele yderligere [kvoter] på grundlag af varme- eller brændselsbenchmarket. I lyset af princippet om, at der ikke bør tildeles gratis [kvoter] til nogen form for elproduktion for at undgå unødvendig konkurrencefordrejning på markederne for elektricitet, der leveres til industrianlæg, og under hensyntagen til den indeholdte kulstofpris i elektricitet, er det hensigtsmæssigt, at der – hvor spildgasser eksporteres fra produktionsprocessen ud over systemgrænserne for det relevante produktbenchmark og afbrændes for at producere elektricitet – ikke tildeles yderligere kvoter ud over kvoterne for den del af spildgassens kulstofindhold, som der er taget højde for i det relevante produktbenchmark.«

13 Artikel 10 i afgørelse 2011/278 er affattet således:

»[...]

2. I forbindelse med denne beregning bestemmer medlemsstaterne først det foreløbige årlige antal gratistildelte [kvoter] særskilt for hver delinstallation på følgende måde:

a) for hver produktbenchmarket delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratistildelte [kvoter] for et givet år svare til værdien af det i bilag I anførte produktbenchmark ganget med det relevante produktrelaterede historiske aktivitetsniveau

b) for
   i) den varmebenchmarkede delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratistildelte [kvoter] for et givet år svare til værdien af det i bilag I anførte varmebenchmark for målelig varme ganget med det varmerelaterede historiske aktivitetsniveau for forbruget af målelig varme
   ii) [den] brændselsbenchmarkede delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratistildelte [kvoter] for et givet år svare til værdien af det i bilag I anførte brændselsbenchmark ganget med det brændselsrelaterede historiske aktivitetsniveau for det forbrugte brændsel
   iii) procesemissionsdelinstallationen skal det foreløbige årlige antal gratistildelte [kvoter] for et givet år svare til det procesrelaterede historiske aktivitetsniveau ganget med 0,9700.

[...]

9. Det endelige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] for hvert etableret anlæg, med undtagelse af anlæg omfattet af artikel 10a, stk. 3, i direktiv [2003/87], er lig med det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] for hvert anlæg, der er fastlagt i overensstemmelse med stk. 7, ganget med den […] korrektionsfaktor, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3.

For anlæg omfattet af artikel 10a, stk. 3, i direktiv [2003/87], som er berettiget til at få tildelt gratis [kvoter], skal det endelige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] svare til det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] for hvert anlæg, der er fastlagt i henhold til stk. 7, justeret med den lineære faktor, der er omhandlet i artikel 10a, stk. 4, i direktiv [2003/87], hvorved det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] for det pågældende anlæg for 2013 anvendes som reference.«

14 Artikel 15 i afgørelse 2011/278 med overskriften »Nationale gennemførelsesforanstaltninger« bestemmer:

»1. I overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i direktiv [2003/87] fremsender medlemsstaterne inden den 30. september 2011 en liste til Kommissionen over de anlæg på deres territorium, der er omfattet af direktiv [2003/87], herunder anlæg udpeget i henhold til artikel 5, og anvender hertil den elektroniske model, som stilles til rådighed af Kommissionen.

[...]

3. Efter modtagelse af den i stk. 1 omhandlede liste vurderer Kommissionen hvert anlægs optagelse på listen og de tilknyttede foreløbige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter].

Efter alle medlemsstaters anmeldelse af det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] for perioden 2013 til 2020 fastlægger Kommissionen den [korrektionsfaktor], der er omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87]. Den fastlægges ved at sammenligne summen af de foreløbige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] til anlæg, som ikke er elektricitetsgeneratorer, for hvert år i perioden 2013 til 2020, uden at anvende de i bilag VI anførte faktorer, med den årlige mængde kvoter, der beregnes i overensstemmelse med artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87] for anlæg, som ikke er elektricitetsgeneratorer eller nytilkomne, under hensyntagen til den relevante andel af den samlede årlige kvotemængde for EU som helhed, der fastlægges i henhold til direktivets artikel 9, og den relevante mængde emissioner, som først omfattes af EU-ordningen fra 2013 og fremefter.

4. Hvis Kommissionen ikke afviser et anlægs optagelse på denne liste, herunder også det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] for det pågældende anlæg, fastlægger den berørte medlemsstat derefter det endelige samlede årlige antal gratistildelte [kvoter] for hvert år i perioden 2013 til 2020 i overensstemmelse med artikel 10, stk. 9.

[...]«

Afgørelse 2013/448

15 22., 23. og 25. betragtning til afgørelse 2013/448 har følgende ordlyd:

»(22) Artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87] begrænser den maksimale årlige kvotemængde, som danner grundlag for beregningen af gratistildelingerne til anlæg, der ikke er omfattet af artikel 10a, stk. 3, i direktiv [2003/87]. Denne begrænsning er sammensat af de to elementer, som er omhandlet i artikel 10a, stk. 5, litra a) og b), i direktiv [2003/87], og som begge er fastsat af Kommissionen på grundlag af de mængder, der er fastsat i henhold til artikel 9 og 9a i direktiv [2003/87], data, der er offentligt tilgængelige i EU-registret, og oplysninger, der er fremsendt af medlemsstaterne, navnlig med hensyn til andelen af emissioner fra

elproducerende anlæg og andre anlæg, der ikke er berettigede til de gratistildelinger, [der] er omhandlet i artikel 10a, stk. 3, i direktiv [2003/87], såvel som verificerede emissioner i perioden 2005-2007 fra anlæg, der kun er omfattet af EU's emissionshandelssystem fra 2013 under hensyntagen til de seneste foreliggende videnskabelige data med hensyn til drivhusgassernes globale opvarmningspotentiale.

(23) Den grænse, der fastsættes i artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], må ikke overskrides, og dette sikres ved at anvende en årlig [korrektionsfaktor], som om nødvendigt på en ensartet måde mindsker antallet af gratis kvoter for alle anlæg, der er berettiget til gratistildeling. Medlemsstaterne skal tage hensyn til denne faktor, når de på grundlag af de foreløbige tildelinger og denne afgørelse træffer beslutning om de endelige årlige tildelinger til anlæggene. Artikel 15, stk. 3, i afgørelse [2011/278] kræver, at Kommissionen fastlægger [korrektionsfaktoren] ved at sammenligne summen af det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte kvoter, som medlemsstaterne har fremsendt, med den grænse, der er fastsat ved artikel 10a, stk. 5, efter fremgangsmåden i artikel 15, stk. 3, i afgørelse [2011/278].

[...]

(25) Den grænse, der er fastsat ved artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], er 809 315 756 kvoter i 2013. For at beregne denne grænse indsamlede Kommissionen først oplysninger fra medlemsstaterne og EØS-EFTA-landene om, hvorvidt deres anlæg kunne betragtes som et elproducerende anlæg eller andet anlæg omfattet af artikel 10a, stk. 3, i direktiv [2003/87]. Kommissionen bestemte herefter den brøkdel af emissionerne for perioden 2005-2007, der hidrørte fra anlæg, som ikke var omfattet af den nævnte bestemmelse, men som var omfattet af EU's emissionshandelssystem i perioden 2008-2012. Kommissionen anvendte den brøkdel af 34,78289436% på det antal, der var bestemt på grundlag af artikel 9 i direktiv [2003/87] (1 976 784 044 kvoter). Til resultatet af denne beregning lagde Kommissionen 121 733 050 kvoter på grundlag af de gennemsnitlige årlige verificerede emissioner i perioden 2005-2007 fra relevante anlæg, idet der blev taget hensyn til EU's emissionshandelssystems reviderede anvendelsesområde fra 2013. Hertil anvendte Kommissionen oplysninger fremsendt af medlemsstaterne og EØS-EFTA-landene til tilpasningen af loftet. I tilfælde, hvor de årlige verificerede emissioner for perioden 2005-2007 ikke var tilgængelige, ekstrapolerede Kommissionen, i det omfang det var muligt, de relevante emissionstal fra senere års verificerede emissioner ved at anvende faktoren på 1,74% i modsat retning. Kommissionen hørte medlemsstaternes myndigheder og modtog deres bekræftelse af, at oplysninger og data kunne anvendes til dette formål. Den grænse, der er fastsat ved artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], sammenlignet med summen af de foreløbige årlige gratistildelte kvoter uden anvendelse af de faktorer, der er nævnt i bilag VI til afgørelse [2011/278], giver den årlige [korrektionsfaktor] i bilag II til denne afgørelse.«

16 Artikel 4 i afgørelse 2013/448 bestemmer:

»Den [korrektionsfaktor], der er omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87] og fastsat i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3, i afgørelse [2011/278], er anført i bilag II til denne afgørelse.«

17 Bilag II til afgørelse 2013/448 bestemmer:

»År	Tværsektoriel korrektionsfaktor
2013	94,272151%
2014	92,634731%
2015	90,978052%
2016	89,304105%
2017	87,612124%
2018	85,903685%
2019	84,173950%
2020	82,438204%«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

I sag C-191/14 og sag C-192/14

18 Borealis Polyolefine GmbH (herefter »Borealis«) og OMV Refining & Marketing GmbH (herefter »OMV«) er berettigede til en tildeling af gratiskvoter for årene 2013-2020. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (forbundsministeren for landbrug, skovbrug, miljø og vandforvaltning) fastlagde ved anvendelse af korrektionsfaktoren ved afgørelser det endelige antal kvoter, der skal tildeles Borealis og OMV for denne periode.

19 Borealis og OMV har henholdsvis i sag C-191/14 og i sag C-192/14 anlagt søgsmål ved Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich) til prøvelse af disse afgørelser. Til støtte for deres søgsmål har de bl.a. gjort gældende, at afgørelse 2011/278 og 2013/448 er delvist ugyldige. Artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, som præciserer måderne for beregningen af korrektionsfaktoren, og artikel 4 i afgørelse 2013/448, hvormed Kommissionen har fastlagt denne faktor, ændrer væsentlige elementer i direktiv 2003/87, og navnlig i dette direktivs artikel 10a, stk. 5. Disse to første bestemmelser er således retsstridige og de nationale afgørelser, hvori denne faktor er blevet anvendt, er tilsvarende retsstridige.

20 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er afgørelse [2013/448] ugyldig, og strider den mod artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], i det omfang den fra beregningsgrundlaget i henhold til artikel 10a, stk. 5, [første afsnit,] litra a) og b), udelukker emissioner i forbindelse med affaldsgasser, der produceres af anlæg, som henhører under bilag I til direktiv [2003/87], eller med varme, der udnyttes af anlæg, som henhører under bilag I til direktiv [2003/87] og stammer fra kraftvarmeanlæg, som kan opnå en gratistildeling i henhold til artikel 10a, stk. 1 [og 4], i direktiv [2003/87] og afgørelse [2011/278]?

2) Er afgørelse [2013/448] ugyldig og strider den mod artikel [3, litra e) og u)], i direktiv [2003/87] i sig selv og/eller sammenholdt med artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], i det omfang den bestemmer, at CO_2-emissioner i forbindelse med affaldsgasser – som produceres af anlæg, der henhører under bilag I til direktiv [2003/87] – eller med varme, der udnyttes i anlæg, som henhører under bilag I til direktiv [2003/87] og er [fremstillet] af kraftvarmeanlæg, er emissioner fra »elektricitetsgeneratorer«?

3) Er afgørelse [2013/448] ugyldig og strider den mod formålene med direktiv [2003/87], i det omfang den skaber en asymmetri, idet emissioner i forbindelse med afbrænding af affaldsgasser og med varme, som er produceret ved kraftvarmeproduktion, er udelukket fra beregningsgrundlaget i artikel 10a, stk. 5, [første afsnit,] litra a) og b), mens der i henhold til artikel 10a, stk. 1 og 4, i direktiv [2003/87] og i henhold til afgørelse [2011/278] tilkommer dem en gratistildeling?

4) Er afgørelse [2011/278] ugyldig og strider den mod artikel 290 TEUF og artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], i det omfang dens artikel 15, stk. 3, ændrer artikel 10a, stk. 5, [første afsnit,] litra a) og b), i direktiv [2003/87] således, at den erstatter henvisningen til »anlæg, der ikke er omfattet af stk. 3« med en henvisning til »anlæg, som ikke er elektricitetsgeneratorer«?

5) Er afgørelse [2013/448] ugyldig og strider den mod artikel 23, stk. 3, i direktiv [2003/87], i det omfang denne afgørelse ikke [er blevet] truffet på grundlag af forskriftsproceduren med kontrol, som er fastsat i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF [af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23)] og artikel 12 i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT L 55, s. 13)]?

6) Skal artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [(herefter »chartret«)] forstås således, den udelukker tilbageholdelse af gratistildelinger baseret på en uretmæssig beregning af en [korrektionsfaktor]?

7) Skal artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87] i sig selv og/eller sammenholdt med artikel 15, stk. 3, i afgørelse [2011/278] forstås således, at den udelukker anvendelsen af en national lovbestemmelse, som fastsætter anvendelsen af en uretmæssigt beregnet [korrektionsfaktor], således som den er fastlagt i artikel 4 i afgørelse [2013/448] og i bilag II til denne, på gratistildelinger i en medlemsstat?

8) Er afgørelse [2013/448] ugyldig og strider den mod artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], i det omfang den kun omfatter emissioner fra anlæg, der indgik i fællesskabsordningen fra 2008, således at den udelukker de emissioner, der er forbundet med aktiviteter, som indgik i fællesskabsordningen fra 2008 (i det ændrede bilag I til direktiv [2003/87]), hvis disse aktiviteter fandt sted i anlæg, som allerede indgik i fællesskabsordningen før 2008?

9) Er afgørelse [2013/448] ugyldig og strider den mod artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], i det omfang den kun omfatter emissioner fra anlæg, der indgik i fællesskabsordningen fra 2013, således at den udelukker de emissioner, der er forbundet med aktiviteter, som indgik i fællesskabsordningen fra 2013 (i det ændrede bilag I til direktiv [2003/87]), hvis disse aktiviteter fandt sted i anlæg, som allerede indgik i fællesskabsordningen før 2013?«

I sag C-295/14

21 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (ministeren for infrastruktur og miljø) tildelte ved foreløbig afgørelse af 2. juli 2012 gratiskvoter til forskellige virksomheder for perioden 2012-2020. Ministeren ændrede ved afgørelse af 29. oktober 2013 denne afgørelse ved anvendelse af den korrektionsfaktor, der er omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87.

22 Denne sidstnævnte afgørelse er genstand for et annullationssøgsmål ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne i hovedsagen i sag C-295/14 bl.a. gjort gældende, at afgørelse 2013/448 er retsstridig, for så vidt som den fastlægger

korrektionsfaktoren uden hensyntagen til de krav, der følger af direktiv 2003/87. De har endvidere anfægtet gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, der præciserer reglerne vedrørende fastlæggelsen af den korrektionsfaktor, der er fastsat i samme direktivs artikel 10a, stk. 5.

23 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er af den opfattelse, at visse argumenter, der er blevet anført af sagsøgerne i hovedsagen i sag C-295/14 for at anfægte gyldigheden af afgørelse 2013/448 og 2011/278, kan være begrundede. Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har imidlertid anført, at det følger af dom TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), at en borger ikke for en national ret kan påberåbe sig ulovligheden af en afgørelse fra Kommissionen i et tilfælde, hvor han uden tvivl ville have kunnet nedlægge påstand om annullation af denne afgørelse for Den Europæiske Unions Ret. I det foreliggende tilfælde er det ikke udelukket, at disse sagsøgere er individuelt berørt, eftersom de tilhører en sluttet gruppe af erhvervsdrivende.

24 Hvad angår realiteten er Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i tvivl om, hvorvidt afgørelse 2013/448 udgør en gennemførelsesforanstaltning som omhandlet i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, der burde have været vedtaget i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, som dette direktivs artikel 23, stk. 3, henviser til. Denne ret har imidlertid forklaret, at det ikke er udelukket, at artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, der er blevet vedtaget i overensstemmelse med denne procedure, kan udgøre retsgrundlaget for afgørelse 2013/448.

25 Hvad angår fortolkningen af artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87 er Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af den opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at denne bestemmelse ved fastlæggelsen af korrektionsfaktoren kræver, at der skal tages hensyn til de emissioner, der er knyttet til dels elproduktion fra affaldsgasser, dels varme produceret ved kraftvarmeproduktion. I givet fald er denne bestemmelse til hinder for artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278 og følgelig for artikel 4 i afgørelse 2013/448. Det følger nemlig af den nævnte artikel 15, stk. 3, at alene emissioner fra anlæg, som ikke er elektricitetsgeneratorer, tages i betragtning ved fastlæggelsen af korrektionsfaktoren.

26 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er desuden af den opfattelse, at fastlæggelsen af den maksimale kvotemængde, der årligt kan tildeles gratis fra 2013 kan være i strid med artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87. Retten har imidlertid besluttet ikke at forelægge præjudicielle spørgsmål herom. Den er nemlig af den opfattelse, at Kongeriget Nederlandene har sendt Kommissionen alle de nødvendige data med henblik på at beregne denne maksimale mængde. Det følger af denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 9a, stk. 2, i direktiv 2003/87, at den alene omhandler emissioner fra anlæg, der fra 2013 var omfattet af ordningen for handel med kvoter. Sagsøgerne i hovedsagen er derimod af den opfattelse, at der ved fastlæggelsen af det maksimale antal kvoter, der kan tildeles gratis, skal tages hensyn til emissioner fra anlæg, der allerede før denne dato var omfattet af ordningen for handel med kvoter.

27 Ifølge Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) kunne afgørelse 2013/448 ligeledes være retsstridig, fordi de data, der er blevet sendt til Kommissionen i henhold til artikel 9a, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/87, sammenholdt med samme direktivs artikel 14, stk. 1, ikke er blevet indsamlet i overensstemmelse med Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af direktiv 2003/87 (EUT L 181, s. 30).

28 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt afgørelse 2013/448 er tilstrækkeligt begrundet, er Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af den opfattelse dels, at denne afgørelse ikke indeholder alle de relevante oplysninger for at beregne korrektionsfaktoren, dels, at sagsøgerne i hovedsagen i sag C-295/14 ikke var i stand til at få kendskab til alle de relevante data.

29 Under disse omstændigheder har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 263, stk. 4, [TEUF] fortolkes således, at driftsledere af anlæg, som fra 2013 var omfattet af bestemmelserne om handel med emissioner i [direktiv 2003/87], bortset fra driftsledere af anlæg som omhandlet i direktivets artikel 10a, stk. 3, og nytilkomne erhvervsdrivende, utvivlsomt kunne have anlagt sag ved Retten med påstand om annullation af [afgørelse 2013/448], for så vidt [som korrektionsfaktoren] blev [fastlagt] herved?

2) Er afgørelse [2013/448], for så vidt [som korrektionsfaktoren] blev [fastlagt] herved, ugyldig derved, at afgørelsen ikke blev truffet i henhold til den i artikel 10a, stk. 1, i direktiv [2003/87] omhandlede forskriftsprocedure med kontrol?

3) Er artikel 15 i [afgørelse 2011/278] i strid med artikel 10a, stk. 5, i direktiv [2003/87], fordi førstnævnte artikel er til hinder for, at der ved [fastlæggelsen] af [korrektionsfaktoren] tages hensyn til emissioner fra elektricitetsgeneratorer? I bekræftende fald, hvilke følger har denne modstrid for afgørelse [2013/448]?

4) Er afgørelse [2013/448], for så vidt [som korrektionsfaktoren] blev [fastlagt] herved, ugyldig derved, at afgørelsen også støttes på data, der er meddelt til gennemførelse af artikel 9a, stk. 2, i direktiv [2003/87], uden at de i dette stykke omhandlede bestemmelser var vedtaget i henhold til artikel 14, stk. 1?

5) Er afgørelse [2013/448], for så vidt [som korrektionsfaktoren] blev [fastlagt] herved, i strid med særligt artikel 296 [TEUF] eller med [chartrets artikel 41] derved, at mængden af emissioner og emissionskvoter, der var bestemmende for [fastlæggelsen] af korrektionsfaktoren, kun delvist er anført i afgørelsen?

6) Er afgørelse [2013/448,] for så vidt [som korrektionsfaktoren] blev [fastlagt] herved, i strid med særligt artikel 296 [TEUF] eller med [chartrets artikel 41] derved, at denne korrektionsfaktor blev [fastlagt] på grundlag af oplysninger, som driftslederne af de af emissionshandelen berørte anlæg ikke kunne erhverve kendskab til?«

I sagerne C-389/14 og C-391/14 – C-393/14

30 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) skal behandle en række sager vedrørende bl.a. ugyldigheden af afgørelse 29/2013, 10/2014 og 16/2014 fra Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (det nationale udvalg for gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF og for bistand til gennemførelsen af projektforanstaltninger i henhold til Kyotoprotokollen), der er blevet vedtaget i henhold til afgørelse 2013/448.

31 Det er for denne ret i det væsentlige gjort gældende, at disse afgørelser fra det nationale udvalg for gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF og for bistand til gennemførelsen af projektforanstaltninger i henhold til Kyotoprotokollen er retsstridige, da korrektionsfaktoren er anvendt deri, hvilken faktor ikke i sig selv er i overensstemmelse med dette direktivs artikel 10a, stk. 5.

32 I denne henseende er Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) af den opfattelse, at Kommissionen ved vedtagelsen af afgørelse 2013/448 har ændret væsentlige elementer i direktiv 2003/48. Denne ret har anført, at korrektionsfaktoren i henhold til dette direktivs artikel 10a, stk. 5, skal være fastlagt under hensyntagen til emissioner fra anlæg, der ikke er omfattet af nævnte artikel 10a, stk. 3. Det følger af henvisningen til sidstnævnte bestemmelse, at Kommissionen ved fastlæggelsen af denne faktor burde

have taget hensyn til emissioner fra alle de aktiviteter, der ikke er omhandlet deri. Dette er tilfældet for emissioner, der er knyttet til dels elproduktion fra affaldsgasser, dels varme produceret ved kraftvarmeproduktion. Kommissionens tilgang har skabt et asymmetrisk forhold mellem de emissioner, der er berettigede til en gratis tildeling af kvoter, og de kvoter, der faktisk er blevet tildelt. En sådan asymmetri er i strid med formålene med direktiv 2003/87, således som de bl.a. følger af dette direktivs artikel 10a.

33 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) er af den opfattelse, at anvendelsen af korrektionsfaktoren kan gøre indgreb i de erhvervsdrivendes berettigede forventning om i sidste ende at kunne råde over det antal kvoter, der er blevet tildelt foreløbigt, inden anvendelsen af korrektionsfaktoren.

34 Hvad angår begrundelsen i afgørelse 2013/448 er Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) af den opfattelse, at den er utilstrækkelig. Da der ikke foreligger nogen oplysninger om de data, som Kommissionen konkret har anvendt, kan det ikke udledes af denne, hvorfor det var nødvendigt at anvende en korrektionsfaktor, der var så høj som den, der blev vedtaget deri.

35 Denne afgørelse tager heller ikke hensyn til, at fortolkningen af begrebet »forbrændingsanlæg« blev ændret i slutningen af første handelsperiode (2005-2007). Kommissionen har ganske vist præciseret, at emissioner fra visse forbrændingsaktiviteter, som fandt sted i anlæg, der af visse medlemsstater ikke blev ligestillet med »forbrændingsanlæg«, skulle anses for sådanne, og at der skulle tages hensyn til dem fra 2008. Kommissionen har imidlertid fastlagt korrektionsfaktoren udelukkende ved hjælp af emissioner, der er registreret i den uafhængige transaktionsjournal i 2005-2007, hvoriblandt emissionerne fra disse anlæg ikke fremgik.

36 Ifølge Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) dannede udvidelsen af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 i 2013 ligeledes grundlag for en fejl, der kunne påvirke gyldigheden af afgørelse 2013/448. De data, som medlemsstaterne havde indgivet i henhold til dette direktivs artikel 9a, stk. 2, og som Kommissionen anvendte til at fastlægge den sum, der er omhandlet i samme direktivs artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), er nemlig usammenhængende. Navnlig har Kongeriget Nederlandene kun meddelt Kommissionen data vedrørende emissioner fra anlæg, der for første gang var omfattet af direktiv 2003/87 fra 2013. Ud over disse data har Kongeriget Belgien og Den Franske Republik ligeledes sendt data vedrørende emissioner fra anlæg, som tidligere var omfattet af direktiv 2003/87, der var resultatet af aktiviteter, der havde været omfattet af dette direktivs anvendelsesområde fra 2013. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) har i øvrigt bemærket, at afgørelse 2013/448 ikke blev vedtaget i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, der er fastsat i artikel 10a, stk. 1, og artikel 23, stk. 3, i direktiv 2003/87, og at den af denne grund kunne være ugyldig.

37 Under disse omstændigheder har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [afgørelse 2013/448] ugyldig, fordi der ved beregningen af de gratistildelte kvoter ikke er blevet taget hensyn til andelen af emissioner med forbindelse til forbrænding af affaldsgasser – eller gasser fra stålproduktionsprocesser – eller emissioner med forbindelse til varme produceret ved kraftvarmeproduktion, hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 290 TEUF og artikel 10a, stk. 1, 4 og 5, i direktiv [2003/87] og dermed en overskridelse af begrænsningerne i bemyndigelsen i henhold til direktivet, hvilket således er i strid med formålene med direktivet (fremme anvendelsen af mere energieffektive teknologier og bidrage til den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen)?

2) Er [afgørelse 2013/448] ugyldig i lyset af artikel 6 TEU, idet den er i strid med artikel 1 i tillægsprotokollen til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950,] samt konventionens artikel 17, fordi den uretmæssigt har medført en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af de sagsøgende selskabers berettigede forventning om at opretholde godet bestående i den kvotemængde, som foreløbigt blev tildelt dem, og hvortil de havde ret på grundlag af direktivets bestemmelser, og således bevirket en berøvelse af det nævnte godes økonomiske nytteværdi?

3) Er [afgørelse 2013/448] ugyldig for så vidt angår den del, der fastlægger [korrektionsfaktoren], henset til, at afgørelsen er i strid med artikel 296, stk. 2, TEUF og [chartrets artikel 41], fordi den mangler en passende begrundelse?

4) Er [afgørelse 2013/448] ugyldig for så vidt angår den del, der fastlægger [korrektionsfaktoren], henset til dels, at afgørelsen er i strid med artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87 og det i artikel 5, stk. 4, TEU fastlagte proportionalitetsprincip, dels, at afgørelsen er behæftet med oplysningsmangler og et urigtigt skøn, fordi der ved beregningen af den maksimale gratistildelte kvotemængde (oplysning, der er relevant med henblik på fastlæggelsen af [korrektionsfaktoren]) ikke er blevet taget hensyn til konsekvenserne af [ændringerne i fortolkningen af] begrebet »forbrændingsanlæg«, der er indtrådt mellem den første fase (2005-2007) og den anden fase (2008-2012) for gennemførelse af direktiv [2003/87]?

5) Er [afgørelse 2013/448] ugyldig for så vidt angår den del, der fastlægger [korrektionsfaktoren], idet den udgør en tilsidesættelse af artikel 10a, stk. 5, og artikel 9a, stk. 2, i direktiv [2003/87] samt er behæftet med oplysningsmangler og et urigtigt skøn, henset til, at beregningen af den maksimale gratistildelte kvotemængde (oplysning, der er relevant med henblik på fastlæggelsen af [korrektionsfaktoren]) er blevet gennemført på grundlag af data fra medlemsstaterne, der [var usammenhængende], fordi de [var] baseret på afvigende fortolkninger af artikel 9a, stk. 2, i direktiv [2003/87]?

6) Er [afgørelse 2013/448] afslutningsvis ugyldig for så vidt angår den del, der fastlægger [korrektionsfaktoren], idet den udgør en tilsidesættelse af [bestemmelserne] om den i artikel 10a, stk. 1, og artikel 23, stk. 3, i direktiv [2003/87] omhandlede procedure?«

Forening af sagerne med henblik på dommen

38 Som det blev bekræftet under den mundtlige forhandling, hænger alle spørgsmålene sammen, således at de nærværende sager bør forenes med henblik på dommen, jf. artikel 54 i Domstolens procesreglement.

Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

39 Efter at generaladvokaten fremsatte forslag til afgørelse den 12. november 2015, har BP Raffinaderij Rotterdam BV m.fl. ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. marts 2016 anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes. Til støtte for denne anmodning har disse virksomheder i det væsentlige gjort gældende, at den fortolkning af artikel 10a, stk. 5, litra b), i direktiv 2003/87, der er blevet foretaget i det nævnte forslag til afgørelse, er fejlagtig.

40 Det bemærkes, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 83 til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse kan bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på

grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol (dom Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 24).

41 Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag. BP Raffinaderij Rotterdam BV m.fl. har nemlig ligesom de øvrige intervenienter under den skriftlige og mundtlige del af retsforhandlingerne anført deres argumenter vedrørende fortolkningen af artikel 10a, stk. 5, litra b), i direktiv 2003/87. Således finder Domstolen efter at have hørt generaladvokaten, at den er tilstrækkeligt oplyst med henblik på at kunne træffe afgørelse, og at nærværende sag ikke skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet.

42 Henset til de ovenstående betragtninger finder Domstolen, at det er ufornødent at anordne en genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

43 Med det første spørgsmål har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) udtrykt tvivl med hensyn til spørgsmålet, om anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af afgørelse 2013/448 kan antages til realitetsbehandling, henset til Domstolens praksis, der følger af dom TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).

44 Den nederlandske regering er i øvrigt af den opfattelse, at de drivhusgasproducerende virksomheder er umiddelbart berørt af artikel 4 i afgørelse 2013/448, der fastlægger korrektionsfaktoren. Denne faktor medfører en nedsættelse af gratiskvoter, der kan tildeles, og medlemsstaterne har ikke nogen skønsmargen ved anvendelsen af denne. Disse virksomheder er ligeledes individuelt berørt af den nævnte afgørelse, jf. dom Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Som indehavere af tilladelser til emission tilhører de en sluttet gruppe af erhvervsdrivende. I denne egenskab var gratiskvoterne blevet tildelt dem foreløbigt af de nationale myndigheder. Eftersom anvendelsen af korrektionsfaktoren medfører en nedsættelse af disse kvoter, ændrer afgørelse 2013/448 de rettigheder, som disse virksomheder tidligere havde erhvervet.

45 Den nederlandske regering har som følge heraf gjort gældende, at sagsøgerne i hovedsagen, der ikke har anfægtet afgørelse 2013/448 for Retten i overensstemmelse med artikel 263 TEUF, ikke indirekte kan stille spørgsmålstegn ved gyldigheden af denne afgørelse ved en anmodning om præjudiciel afgørelse.

46 Det skal i denne henseende bemærkes, at et retssubjekts mulighed for en national ret, som en sag er indbragt for, at gøre gældende, at bestemmelser i Unionens retsakter er ugyldige, forudsætter, at denne part ikke i medfør af artikel 263 TEUF havde ret til at anlægge et direkte søgsmål til prøvelse af disse bestemmelser (jf. domme TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, præmis 23, og Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, præmis 28).

47 Det følger imidlertid af samme retspraksis, at der, for at det kan gøres gældende, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, ikke må foreligge nogen tvivl med hensyn til spørgsmålet, om denne part var berettiget til at anlægge et sådant annullationssøgsmål.

48 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at artikel 263, stk. 4, TEUF bestemmer, at »enhver fysisk eller juridisk person [...] på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, [kan] indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«.

49 Anvendeligheden af det første eller det tredje alternativ i denne bestemmelse skal straks udelukkes. Det skal nemlig bemærkes dels, at afgørelse 2013/448 er en generel retsakt, der er rettet mod medlemsstaterne, dels, at det i overensstemmelse med artikel 15, stk. 4, og artikel 10, stk. 9, i afgørelse 2011/278 påhviler sidstnævnte at vedtage gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF for at gennemføre den korrektionsfaktor, der er fastsat i artikel 4 i afgørelse 2013/448, sammenholdt med bilag II til denne afgørelse.

50 Det følger heraf, at sagsøgerne i hovedsagen kun ville have kunnet anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelse 2013/448, hvis de var umiddelbart og individuelt berørt af denne.

51 Hvad angår den anden af disse betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4. TEUF, dvs. den omstændighed, at den pågældende skal være individuelt berørt af den omhandlede retsakt, fremgår det af fast retspraksis, at andre personer end en afgørelses adressat kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis afgørelsen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en særlig faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (domme Plaumann mod Kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, 223, og T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 63).

52 Den blotte omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som denne foranstaltning finder anvendelse på, indebærer ikke på nogen måde, at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, eftersom denne retsvirkning er baseret på objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (dom Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, præmis 58).

53 Det følger ikke desto mindre af fast retspraksis, at når afgørelsen berører en gruppe personer, som var identificerede eller kunne identificeres på tidspunktet for vedtagelsen af denne retsakt og på grundlag af kriterier, som er specifikke for medlemmerne af denne gruppe, kan disse antages at være individuelt berørt af denne retsakt, da de indgår i en sluttet gruppe af erhvervsdrivende, og dette kan bl.a. være tilfældet, når afgørelsen ændrer vedkommendes rettigheder, der er erhvervet før dens vedtagelse (dom Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, præmis 59).

54 I det foreliggende tilfælde berører afgørelse 2013/448, for så vidt som den fastlægger korrektionsfaktoren, sagsøgerne i hovedsagen i deres objektive egenskab af driftsledere af anlæg, der producerer drivhusgasser, uden at tage hensyn til deres individuelle situation.

55 Fastlæggelsen af korrektionsfaktoren ved afgørelse 2013/448 har desuden heller ikke i sig selv til virkning at ændre de rettigheder, som de nævnte sagsøgere har erhvervet forud for vedtagelsen af denne afgørelse, eftersom den endelige tildeling af gratiskvoter kræver en forudgående fastlæggelse af korrektionsfaktoren. I henhold til på den ene side artikel 10a, stk. 5, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87, sammenholdt med på den anden side artikel 10, stk. 9, første afsnit, i afgørelse 2011/278, er det nemlig under anvendelse af denne korrektionsfaktor, at medlemsstaterne fastlægger det endelige samlede årlige antal gratistildelte kvoter.

56 Disse betragtninger vedrørende afgørelse 2013/448 finder med de fornødne ændringer anvendelse på artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, hvis gyldighed der ligeledes er rejst tvivl om. Denne bestemmelse, der på én gang er rettet mod medlemsstaterne og mod Kommissionen, gentager nemlig i det væsentlige de måder for fastlæggelse af korrektionsfaktoren, der er fastsat i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87.

57 I lyset af disse betragtninger kan det ikke antages, at et direkte søgsmål som omhandlet i artikel 263 TEUF, der var anlagt af sagsøgerne i hovedsagen til prøvelse af afgørelse 2011/278 og 2013/448, utvivlsomt ville have kunnet antages til realitetsbehandling.

58 Under disse betingelser skal anmodningerne om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrører efterprøvelsen af gyldigheden af såvel afgørelse 2013/448 som afgørelse 2011/278.

Gyldigheden af afgørelse 2011/278

59 Med det første til det fjerde spørgsmål i sagerne C-191/14 og C-192/14, med det tredje spørgsmål i sag C-295/14 og med det første spørgsmål i sagerne C-389/14 og C-391/14 – C-393/14 ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt, at Domstolen udtaler sig om gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, for så vidt som denne bestemmelse udelukker en hensyntagen til emissioner fra elektricitetsgeneratorer ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde som omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87 (herefter »den maksimale årlige kvotemængde«).

60 For så vidt som denne mængde er afgørende for korrektionsfaktoren, vil det forhold, at afgørelsen er ugyldig, som konsekvens påvirke gyldigheden af artikel 4 i afgørelse 2013/448 og af denne afgørelses bilag II, med hvilke Kommissionen har fastsat denne faktor.

61 Sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at det følger af artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87, at Kommissionen ved fastlæggelsen af korrektionsfaktoren burde have ladet emissionerne fra visse elektricitetsgeneratorer indgå i den maksimale årlige kvotemængde. De har nærmere bestemt gjort gældende, at udelukkelsen af emissioner, der er knyttet til elproduktion fra affaldsgasser og fra varme produceret ved kraftvarmeproduktion, er i strid med denne bestemmelse.

62 I denne henseende skal det bemærkes, at korrektionsfaktoren fastlægges, når resultatet af de udregninger, der er fastsat i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87, kræver det. Det følger af denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, at Kommissionen er forpligtet til at sammenligne den foreløbige mængde kvoter, som er blevet tildelt gratis til de anlæg, der ikke er omfattet af dette direktivs artikel 10a, stk. 3, med den maksimale årlige kvotemængde. Beløbet for sidstnævnte svarer til summen af mængden af emissioner, der er omfattet af samme direktivs artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra a) og b).

63 Det er kun når den foreløbige mængde kvoter, som er blevet tildelt gratis til de anlæg, der ikke er omfattet af artikel 10a, stk. 3, i direktiv 2003/87, overskrider den maksimale årlige kvotemængde, at Kommissionen fastlægger korrektionsfaktoren ud fra resultatet af denne sammenligning.

64 Hvad angår udelukkelsen af emissioner fra elektricitetsgeneratorer fra den maksimale årlige kvotemængde følger denne udelukkelse af anvendelsesområdet for artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87, som er begrænset til »anlæg, der ikke er omfattet af [denne artikels] stk. 3«. Artikel 10a, stk. 3, vedrører nemlig elektricitetsgeneratorer, CO_2-opsamlingsanlæg, rørledninger til transport af CO_2 og CO_2-lagringssteder, og den bestemmer, at disse i princippet er udelukket fra enhver tildeling af gratiskvoter.

65 Det følger heraf, at henvisningen i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87 til »anlæg, der ikke er omfattet af [denne artikels] stk. 3«, skal forstås således, at den omfatter de anlæg, der hverken er elektricitetsgeneratorer, CO_2-opsamlingsanlæg, rørledninger til transport af CO_2 eller CO_2 -lagringssteder.

66 Det forhold, at det forbud, der er fastsat i artikel 10a, stk. 3, i direktiv 2003/87, finder anvendelse med forbehold af regler, der er fastsat ved andre bestemmelser, kan ikke afkræfte denne konstatering. Som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, følger udelukkelsen af de anlæg, der er omhandlet deri, fra gratistildeling af kvoter direkte af denne principbestemmelse, i forhold til hvilken der er gjort undtagelse i henhold til andre bestemmelser, der gør det muligt at fravige den.

67 De værdier, der er omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87, hviler desuden på historiske oplysninger. I modsætning til elektricitetsgeneratorer fandtes CO_2-opsamlingsanlæg, rørledninger til transport af CO_2 og CO_2-lagringssteder, der er omhandlet i dette direktivs artikel 10a, stk. 3, således som Kommissionen har anført i retsmødet, ikke i referenceperioderne. Det følger heraf, at Kommissionen med henblik på vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 10a, stk. 1, for at gennemføre dets artikel 10a, stk. 5, gyldigt kunne fortolke henvisningen i sidstnævnte bestemmelse til »anlæg, der ikke er omfattet af stk. 3« således, at de kun omfattede de anlæg, der ikke var elektricitetsgeneratorer.

68 Artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278 er følgelig, idet den ikke tillader, at der tages hensyn til emissioner fra elektricitetsgeneratorer ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde, i overensstemmelse med ordlyden af artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87, sammenholdt med sidstnævnte artikels stk. 3.

69 Denne fortolkning er ligeledes i overensstemmelse med opbygningen af direktiv 2003/87 og med de formål, som det forfølger.

70 Artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278 afspejler nemlig det modsætningsforhold, der er forankret bl.a. i artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, og stk. 3-5, i direktiv 2003/87. I henhold til disse bestemmelser skal der sondres mellem de anlæg, der henhører under dette direktivs artikel 10a, stk. 3, og andre anlæg, der producerer drivhusgasser (herefter »industrianlæggene«). Blandt de første figurerer bl.a. elektricitetsgeneratorer som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 3, litra u).

71 I overensstemmelse med denne sondring finder korrektionsfaktoren i henhold til artikel 10, stk. 9, første afsnit, i direktiv 2011/278 kun anvendelse på den foreløbige mængde kvoter, der tildeles industrianlæggene gratis. Hvad angår anlæg, der henhører under artikel 10a, stk. 3, i direktiv 2003/87, og som imidlertid opfylder betingelserne for tildeling af gratiskvoter, fastsætter artikel 10, stk. 9, andet afsnit, i afgørelse 2011/278, at den endelige mængde kvoter, der tildeles gratis, følger af justeringen af den foreløbige årlige samlede mængde med alene den lineære faktor, der er fastsat i artikel 9 i direktiv 2003/87.

72 Til trods for den klare sondring mellem elektricitetsgeneratorerne og industrianlæggene kan disse sidstnævnte modtage gratiskvoter for visse emissioner, der har en forbindelse med elproduktion. Der er imidlertid ikke taget hensyn til disse emissioner i den maksimale årlige kvotemængde.

73 Hvad angår elproduktion fra affaldsgasser følger det af 32. betragtning til afgørelse 2011/278, at Kommissionen i henhold til artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87 har taget hensyn til emissioner, der er knyttet til energieffektiv genvinding af spildgasser. Som generaladvokaten har anført i punkt 68 i forslaget til afgørelse, har Kommissionen med dette formål tilpasset visse produktbenchmarks, herunder bl.a. produktbenchmarks for koks, flydende råjern og sintret malm. Den tilsigter således at opfordre virksomhederne til at genbruge eller at sælge affaldsgasser fra produktionen af disse produkter. Det fremgår nemlig af samme 32. betragtning, at et industrianlægs genanvendelse af affaldsgasserne i en anden proces i princippet giver ret til tildeling af yderlige

gratiskvoter. Selv om en elektricitetsgenerators forbrænding af disse gasser ikke giver ret til en sådan tildeling, gør salg af disse til en sådan generator det muligt for producenten af affaldsgasserne at spare kvoter.

74 Eftersom den foreløbige årlige mængde kvoter, der tildeles gratis til industrianlæggene i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2, i afgørelse 2011/278, bl.a. følger af en multiplikation af deres historiske aktivitetsniveau med de benchmarks, der fremgår af denne afgørelses bilag I, herunder for koks, flydende råjern og sintret malm, er denne mængde blevet forhøjet i overensstemmelse med Kommissionens tilpasninger. For så vidt som affaldsgasserne er blevet forbrændt af elektricitetsgeneratorer, er der ikke blevet taget hensyn til de tilsvarende emissioner ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde.

75 Hvad angår produktion af varme ved kraftvarme følger det af artikel 10a, stk. 3 og 5, i direktiv 2003/87, at der ikke tages hensyn til emissioner fra elektricitetsgeneratorer, herunder emissioner fra kraftvarmeanlæg, der producerer elektricitet, med henblik på fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde. Artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87 fastsætter derimod, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved bl.a. at inddrage højeffektiv kraftvarmeproduktion. I denne sammenhæng fremgår det af 21. betragtning til afgørelse 2011/278, at kvoterne, for at sikre at mængden af gratistildelte kvoter er uafhængig af varmeforsyningsstrukturen, bør tildeles varmeforbrugeren.

76 Som generaladvokaten har anført i punkt 87 i forslaget til afgørelse, forenkler det forhold, at de anlæg, der selv producerer varme, og de anlæg, der modtager varme fra kraftvarmeanlæg, behandles ens, den praktiske håndtering af varmeudnyttelsen inden for rammerne af tildeling af gratiskvoter. Når der tildeles kvoter til disse anlæg, er det i princippet ikke nødvendigt individuelt at undersøge, hvor meget varme der leveres fra hvilke kilder. Denne mekanisme bidrager desuden til gennemførelsen af målet om en øget anvendelse af teknikker såsom kraftvarme, eftersom industrianlæggene, når de anvender varme fra kraftvarmeanlæg, sparer kvoter, som de kan sælge.

77 Denne asymmetriske hensyntagen til emissioner, der er knyttet til elproduktion fra affaldsgasser og varme produceret ved kraftvarmeproduktion, medfører en forhøjelse af korrektionsfaktoren, der, således som det er blevet konstateret i nærværende doms præmis 62 og 63, følger af en sammenligning af summen af den foreløbige samlede årlige mængde kvoter, der er tildelt gratis til industrianlæggene, og den maksimale årlige kvotemængde.

78 Det er rigtigt, at korrektionsfaktoren på grund af disse asymmetrier kan mindske virkningerne af de foranstaltninger, som Kommissionen har truffet i medfør af artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87. I modsætning til, hvad visse sagsøgere i hovedsagerne har gjort gældende, var Kommissionen imidlertid ikke forpligtet til at foretage en symmetrisk behandling af disse emissioner ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde. Det følger tværtimod af nærværende doms præmis 62-68, at udelukkelsen med henblik på fastlæggelsen af denne mængde af emissioner fra disse elektricitetsgeneratorer følger af dette direktivs artikel 10a, stk. 5, der ikke tillægger Kommissionen nogen skønsmargen i denne henseende.

79 En sådan asymmetrisk behandling af emissioner er desuden i overensstemmelse med det primære formål med direktiv 2003/87 om at beskytte miljøet ved at reducere emissionerne af drivhusgasser (jf. i denne retning dom Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 31).

80 I denne henseende følger det af samme direktivs artikel 1, stk. 2, at dette direktiv fastsætter, at reduktionerne af drivhusgasemissioner skal øges for at bidrage til de reduktionsniveauer, som videnskabeligt anses for påkrævet for at bidrage til begrænsningen af klimaændringer.

81 Til dette formål tilsigter direktiv 2003/87, således som det bl.a. følger af 3. og 5. betragtning til direktiv 2009/29, at reducere EU's samlede drivhusgasemissioner med mindst 20% i forhold til 1990-niveauerne frem til 2020 på økonomisk effektiv måde. For at nå dette formål har EU-lovgiver fastsat to mekanismer. Den første, der er indført ved artikel 9 i direktiv 2003/87, består i overensstemmelse med 13. og 14. betragtning til direktiv 2009/29 i en lineær reduktion af den mængde kvoter, der er til rådighed, ved anvendelsen af en faktor på 1,74% i forhold til den gennemsnitlige årlige samlede mængde kvoter, som medlemsstaterne udsteder i overensstemmelse med Kommissionens afgørelser vedrørende medlemsstaternes nationale tildelingsplaner for kvoter for perioden fra 2008 til 2012. Den anden mekanisme er den om auktionering af kvoter, der ligeledes skal gøre det muligt at reducere drivhusgasemissioner på økonomisk effektiv måde.

82 I overensstemmelse med 19. betragtning til direktiv 2009/29 følger det af artikel 10, stk. 1, og artikel 10a, stk. 3, i direktiv 2003/87, at auktioneringen af kvoter fra 2013 er blevet reglen for elektricitetsgeneratorer. Hvad angår de anlæg, der modtager gratiskvoter efter dette tidspunkt, reduceres den mængde, der tildeles af disse kvoter, i overensstemmelse med artikel 10a, stk. 11, i direktiv 2003/87, sammenholdt med 21. betragtning til direktiv 2009/29, gradvist med henblik på at bringe den ned på nul i løbet af 2027.

83 Som generaladvokaten har anført i punkt 57 og 58 i forslaget til afgørelse, bidrager korrektionsfaktoren til gennemførelsen af disse formål. For det første gennemfører denne faktor den lineære reduktion af de kvoter, der er til rådighed, som er fastsat i artikel 9 i direktiv 2003/87. For det andet sikrer den, eftersom den maksimale årlige kvotemængde ikke tager hensyn til emissioner, der er knyttet til elproduktion, at mængden af gratiskvoter, der endeligt tildeles industrianlæg, ikke omfatter disse emissioner. På denne måde tilsigter korrektionsfaktoren at kompensere for, at der ved fastlæggelsen af det foreløbige antal kvoter, der tildeles gratis, tages hensyn til emissioner, der er knyttet til elproduktion fra affaldsgasser og varme produceret ved kraftvarmeproduktion.

84 De betragtninger, der fremgår af nærværende doms præmis 62-83, gælder ligeledes for afgørelse 2013/448, for så vidt som korrektionsfaktoren deri er fastlagt i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278.

85 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det første til det fjerde spørgsmål i sagerne C-191/14 og C-192/14, af det tredje spørgsmål i sag C-295/14 og af det første spørgsmål i sagerne C-389/14 og C-391/14 – C-393/14 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, for så vidt som denne bestemmelse udelukker en hensyntagen til emissioner fra elektricitetsgeneratorer ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde.

Gyldigheden af afgørelse 2013/448

86 Med det niende spørgsmål i sagerne C-191/14 og C-192/14 og med det femte spørgsmål i sagerne C-389/14 og C-391/14 – C-393/14 ønsker Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich) og Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) nærmere bestemt, at Domstolen udtaler sig om gyldigheden af artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448, for så vidt som korrektionsfaktoren, der er fastlagt deri, beror på usammenhængende data.

87 Sagsøgerne i hovedsagen er nemlig af den opfattelse, at Kommissionen har begået fejl ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde. Disse fejl skyldes afvigende fortolkninger af artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87, som ifølge sagsøgerne omfatter alle emissioner, »der først omfattes af fællesskabsordningen i 2013 eller senere« af medlemsstaterne.

88 Sagsøgerne i hovedsagen for Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har påberåbt sig de samme fejl. Denne ret har dog ikke forelagt Domstolen spørgsmål herom. Den er af den opfattelse, at de data vedrørende emissioner fra nederlandske anlæg, som er blevet sendt til Kommissionen, er i overensstemmelse med kravene i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87. I henhold til denne bestemmelse var det kun emissioner fra anlæg, der først var undergivet ordningen for handel med kvoter i 2013 eller senere, der kunne tages hensyn til med henblik på fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde.

89 Det skal i denne henseende bemærkes, at de forskellige sprogversioner ikke er overensstemmende. Mens den franske version af artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87 henviser til »emissioner [...], der først omfattes af fællesskabsordningen i 2013 eller senere«, henviser andre sprogversioner, herunder den spanske, den danske, den tyske, den engelske, den italienske, den nederlandske, den polske, den portugisiske, den rumænske, den slovenske og den svenske version, til »emissioner fra anlæg [...], der først omfattes af fællesskabsordningen i 2013 eller senere«.

90 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at behovet for en ensartet fortolkning af en bestemmelse i EU-retten i tilfælde af forskelle mellem flere sprogudgaver af denne kræver, at den omhandlede bestemmelse fortolkes ud fra sammenhængen og formålet med det regelsæt, hvori den udgør et element (dom Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, præmis 17).

91 Det følger af direktivets generelle opbygning, at artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87 alene henviser til »emissioner fra anlæg, der først omfattes af fællesskabsordningen i 2013 eller senere« og ikke til alle emissioner, der omfattes fra dette tidspunkt. Det nævnte direktivs artikel 9a, stk. 2, der er blevet indført i dette i medfør af artikel 1, nr. 10), i direktiv 2009/29, tilsigter, således som det følger af 14. betragtning til sidstnævnte direktiv, at sikre justeringen af den samlede mængde kvoter for Fællesskabet i forbindelse med emissioner fra anlæg, som medtages i ordningen for handel med kvoter fra 2013.

92 Som generaladvokaten har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, er anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 blevet udvidet fra den 1. januar 2013, således at bl.a. emissioner fra fremstilling af aluminium og visse dele af den kemiske industri er omfattet. Til dette formål er bilag I til direktiv 2003/87, der opregner kategorierne for aktiviteter, der henhører under dette direktivs anvendelsesområde, blevet ændret ved direktiv 2009/29. Som følge heraf er mængden af kvoter, der skal tildeles i hele EU, blevet justeret i overensstemmelse med artikel 9a, stk. 2, i direktiv 2003/87, idet emissioner fra »anlæg, der udfører aktiviteter opført i [dette direktivs] bilag I, [og] som først omfattes af fællesskabsordningen fra 2013«, er blevet medtaget.

93 Artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87 tager hensyn til tilpasningen af den samlede kvotemængde i Fællesskabet for i den maksimale årlige kvotemængde at afspejle den tilsvarende forhøjelse af den foreløbige kvotemængde, der tildeles gratis til industrianlæggene. På grund af forbindelsen mellem denne bestemmelse og samme direktivs artikel 9a, stk. 2, vil en anvendelse af forskellige data således være usammenhængende.

94 Det følger af de ovenstående betragtninger, at Kommissionen ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde i overensstemmelse med artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87 kun måtte tage hensyn til emissioner fra anlæg, som omfattes af fællesskabsordningen fra 2013. Denne bestemmelse er således til hinder for, at der tages hensyn til emissioner fra aktiviteter, der fremgår af bilag I til direktiv 2003/87 fra 2013, for så vidt som disse emissioner hidrører fra anlæg, der var omfattet af ordningen for handel med kvoter før dette tidspunkt.

95 Det fremgår imidlertid af de skriftlige bemærkninger, der er blevet indgivet til Domstolen, og af de forklaringer, som Kommissionen er fremkommet med under den mundtlige forhandling, at denne institution i det mindste delvist har taget hensyn til emissioner fra anlæg, der var omfattet af

ordningen for handel med kvoter før 2013, for at fastlægge den maksimale årlige kvotemængde. Denne maksimale årlige kvotemængde opfylder derfor ikke de krav, der følger af artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87, da den er fastlagt for højt.

96 Der kan ikke rejses tvivl om denne konstatering ved Kommissionens argumentation, hvorefter direktiv 2003/87 ikke tillader Kommissionen at ændre de data, som medlemsstaterne forelægger den i medfør af samme direktivs artikel 9a, stk. 2.

97 Denne bestemmelse indeholder nemlig en dobbelt forpligtelse. For det første indsamler medlemsstaterne emissionsdataene fra de anlæg, der først integreres i ordningen for handel med kvoter fra 2013, og for det andet forelægges disse data for Kommissionen, således at denne kan vedtage de foranstaltninger, der kræves i henhold til direktiv 2003/87. Kommissionen burde således have overvåget, at medlemsstaterne forelagde den de relevante data, for at gøre det muligt for den at opfylde sine egne forpligtelser. Den burde i det mindste, for så vidt som disse data ikke gjorde det muligt for den at fastlægge den maksimale årlige kvotemængde og dermed korrektionsfaktoren, have anmodet medlemsstaterne om at foretage de nødvendige korrektioner.

98 Da Kommissionen, således som det er blevet konstateret i nærværende doms præmis 95, ikke har fastlagt den maksimale årlige kvotemængde i overensstemmelse med kravene i artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87, er den korrektionsfaktor, der er fastsat i artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448, ligeledes i strid med denne bestemmelse.

99 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at det niende spørgsmål i sagerne C-191/14 og C-192/14 og det femte spørgsmål i sagerne C-389/14 og C-391/14 – C-393/14 skal besvares således, at artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448 er ugyldige.

Om de øvrige spørgsmål

100 Henset til besvarelsen af det niende spørgsmål i sagerne C-191/14 og C-192/14 og af det femte spørgsmål i sagerne C-389/14 og C-391/14 – C-393/14 er det ufornødent at besvare de andre spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448.

Begrænsningen af de tidsmæssige virkninger af nærværende dom

101 Kommissionen har for det tilfælde, at Domstolen skulle fastslå, at artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448, der fastsætter korrektionsfaktoren, er ugyldige, nedlagt påstand om, at de tidsmæssige virkninger af dommen begrænses.

102 Denne påstand lægger sig også op ad de tanker, som Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich) har givet udtryk for med det sjette og det syvende spørgsmål, og som Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) har givet udtryk for med det andet spørgsmål, hvormed disse retter ønsker oplyst, hvilke konsekvenser der skal knyttes til det forhold, at artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448 er ugyldige.

103 De skal i denne henseende bemærkes, at når tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn begrunder det, har Domstolen i medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF, der finder analog anvendelse også i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse i medfør af artikel 267 TEUF vedrørende gyldigheden af EU-retsakter, et skøn med hensyn til i hver enkelt, konkrete sag at afgøre, hvilke af den berørte retsakts virkninger der skal betragtes som bestående (dom Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 93).

104 I det foreliggende tilfælde udgør fastlæggelsen af korrektionsfaktoren og medlemsstaternes anvendelse af disse nødvendige etaper for gennemførelsen af den ordning for handel med kvoter, der er blevet indført ved direktiv 2003/87. Som det følger af nærværende doms præmis 83, bidrager denne faktor nemlig til gennemførelsen af dette direktiv formål, herunder bl.a. reduktionen af mængden af kvoter, der er til rådighed. Som det fremgår af nærværende doms præmis 55, fastlægger medlemsstaterne det endelige samlede årlige antal gratistildelte kvoter ved hjælp af korrektionsfaktoren.

105 Det følger heraf for det første, at ophævelsen af korrektionsfaktoren kan stille spørgsmålstegn ved alle de endelige tildelinger, der ligger forud for nærværende dom, som har fundet sted i medlemsstaterne på grundlag af en forordning, der er blevet anset for at være gyldig. Det forhold, at artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448 erklæres ugyldige, risikerer således at få alvorlige følgevirkninger for et stort antal retsforhold, der er blevet etableret i god tro. Disse tvingende retssikkerhedsbetragtninger kan begrunde en begrænsning af de tidsmæssige virkninger af denne erklæring om ugyldighed.

106 Det skal for det andet konstateres, at erklæringen om, at artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448 er ugyldige, i mangel af en anvendelig korrektionsfaktor ville være til hinder for tildeling af kvoter i den periode, der ligger efter afsigelsen af nærværende dom. Det midlertidige retlige tomrum, der ville opstå, ville kunne bringe gennemførelsen af den ordning for handel med kvoter, der er blevet indført ved direktiv 2003/87, og følgelig gennemførelsen af målet med denne i fare. Enhver afbrydelse af handelen med kvoter ville nemlig stride imod dette direktivs primære formål, nemlig beskyttelsen af miljøet ved en reduktion af drivhusgasser (jf. analogt dom Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 61).

107 Det skal imidlertid bemærkes, at når Domstolen inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF konstaterer, at en EU-retsakt er ugyldig, er det en retsfølge af denne afgørelse, at det påhviler de kompetente EU-institutioner at træffe de til afhjælpning af den konstaterede ulovlighed nødvendige foranstaltninger (jf. i denne retning dom Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 124).

108 For det tredje er det rigtigt, at det tilkommer Domstolen, såfremt den anvender muligheden for at begrænse retsvirkningerne i fortiden af en præjudiciel ugyldighedserklæring vedrørende en EU-retsakt, at fastslå, om den i dommen fastsatte tidsmæssige begrænsning af ugyldighedens retsvirkninger kan fraviges til fordel for den part, som har anlagt sagen for den nationale ret til prøvelse af EU-retsaktens nationale gennemførelsesforanstaltninger, eller om en ugyldighedserklæring vedrørende en EU-retsakt, som kun har retsvirkninger for fremtiden, derimod selv i forhold til denne part kan anses for et passende middel (jf. i denne retning dom Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, præmis 25).

109 Da den ugyldighed, der er blevet konstateret i nærværende doms præmis 99, vil foranledige Kommissionen til at foretage en ændring af korrektionsfaktoren i henhold til artikel 10a, stk. 1 og 5, i direktiv 2003/87, er det ikke udelukket, at denne ændring vil føre til en sænkning af den maksimale årlige kvotemængde og en tilsvarende hævelse af korrektionsfaktoren.

110 Der er derfor ikke anledning til at undtage de sagsøgende parter i hovedsagerne fra begrænsningen af de tidsmæssige virkninger af erklæringen om ugyldighed for så vidt angår artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448.

111 Det følger af alle de ovenstående betragtninger, at de tidsmæssige virkninger af erklæringen om ugyldighed for så vidt angår artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448 skal begrænses således, for det første, at denne erklæring først får virkninger efter en periode på ti måneder regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom for at gøre det muligt for Kommissionen at vedtage de nødvendige foranstaltninger, og, for det andet, at der ikke kan rejses tvivl om de foranstaltninger, der vedtages indtil udløbet af denne frist, på grundlag af de bestemmelser, der erklæres ugyldige.

Sagsomkostninger

112 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. 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 (Anden Afdeling) for ret:

1) **Gennemgangen af det første til det fjerde spørgsmål i sagerne C-191/14 og C-192/14, af det tredje spørgsmål i sag C-295/14 og af det første spørgsmål i sagerne C-389/14 og C-391/14 – C-393/14 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF, for så vidt som denne artikel 15, stk. 3, udelukker en hensyntagen til emissioner fra elektricitetsgeneratorer ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde.**

2) **Artikel 4 i og bilag II til Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF er ugyldige.**

3) **Virkningerne af erklæringen om ugyldighed for så vidt angår artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448 begrænses tidsmæssigt således, for det første, at denne erklæring først får virkninger efter en periode på ti måneder regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom for at gøre det muligt for Europa-Kommissionen at vedtage de nødvendige foranstaltninger, og, for det andet, at der ikke kan rejses tvivl om de foranstaltninger, der vedtages indtil udløbet af denne frist, på grundlag af de bestemmelser, der erklæres ugyldige.**

Underskrifter