Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 28 april 2016 *

”Begäran om förhandsavgörande — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i Europeiska unionen — Direktiv 2003/87/EG — Artikel 10a.5 — Metod för tilldelning av utsläppsrätter — Gratis tilldelning av utsläppsrätter — Beräkningsmetod för den enhetliga sektorsövergripande korrigeringsfaktorn — Beslut 2011/278/EU — Artikel 15.3 — Beslut 2013/448/EU — Artikel 4 — Bilaga II — Giltighet”

I de förenade målen C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 och C-391/14–C-393/14,

angående beslut att begära förhandavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regional förvaltningsdomstol i Niederösterreich, Österrike), Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) och Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio, Italien) av den 10 april 2014 (mål C-191/14 och C-192/14), 11 juni 2014 (mål C-295/14) respektive den 3 juli 2014 (mål C-389/14 och C-391/14–C-393/14) som inkom till domstolen den 17 april, den 16 juni respektive den 18 augusti 2014, i målen

Borealis Polyolefine GmbH

mot

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

OMV Refining & Marketing GmbH

mot

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

DOW Benelux BV m.fl.

mot

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

Esso Italiana Srl,

Eni SpA,

Linde Gas Italia Srl

mot

* Rättegångsspråk: tyska, nederländska och italienska.

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

ytterligare deltagare i rättegången:

Edison SpA (C-389/14),

Api Raffineria di Ancona SpA

mot

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,

ytterligare deltagare i rättegången:

Edison SpA (C-391/14),

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

mot

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,

ytterligare deltagare i rättegången:

Cofely Italia SpA (C-392/14),

och

Dalmine SpA

mot

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,

ytterligare deltagare i rättegången:

Cofely Italia SpA,

Buzzi Unicem SpA (C-393/14),

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos och J.-C. Bonichot (referent),

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 september 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Borealis Polyolefine GmbH, genom B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, och G. van Thuyne, advocaat,

— OMV Refining & Marketing GmbH, genom B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, och G. van Thuyne, advocaat,

— DOW Benelux BV, genom G. J. Maas-Cooymans och B. Ebben, advocaten,

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

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

— BP Raffinaderij Rotterdam BV m.fl., genom N. H. van den Biggelaar och I. F. Kieft, advocaten,

— Esso Italiana Srl, genom A. Capria, E. Gardini och A. Lirosi, avvocati,

— Eni SpA, genom L. Torchia, V. Vecchione och G. Fortuna, avvocati,

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

— Api Raffineria di Ancona SpA, genom F. Carabba Tettamanti och G. Zurlo, avvocati,

— Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA och Dalmine SpA, genom F. Bucchi och V. La Rosa, avvocati,

— Buzzi Unicem SpA, genom M. Protto och C. Vivani, avvocati,

— Nederländernas regering, genom M. Bulterman, C. S. Schillemans, M. de Ree och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom T. Henze och K. Petersen, båda i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom A. Gavela Llopis och L. Banciella Rodríguez-Miñón, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom E. White, C. Hermes, K. Mifsud-Bonnici, E. Manhaeve och L. Pignataro-Nolin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 12 november 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser dels giltigheten av artikel 15.3 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, s. 1), dels giltigheten av artikel 4 i och bilaga II till kommissionens beslut 2013/448/EU av den 5 september 2013 om nationella genomförandeåtgärder för övergångsutdelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 11.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 240, s. 27).

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, bolag som ger upphov till växthusgaser och, å andra sidan, nationella myndigheter med behörighet att tilldela gratis utsläppsrätter för växthusgaser (nedan kallade utsläppsrätter) i Italien, i Nederländerna respektive i Österrike. Målen rör giltigheten av de nationella besluten om tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2013–2020, vilka antagits med tillämpning av den enhetliga sektorsövergripande korrigeringsfaktor (nedan kallad korrigeringsfaktorn) som föreskrivs i artikel 10a.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87).

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2003/87

3 Artikel 2.1 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

”Detta direktiv skall tillämpas på utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II.”

4 I artikel 3 e, f, t och u i direktivet definieras följande begrepp:

”e) *anläggning*: en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, liksom all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

f) *verksamhetsutövare*: varje person som driver eller har ett bestämmande inflytande över en anläggning eller, där detta föreskrivs i nationell lagstiftning, den som har givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningens tekniska funktionssätt,

…

t) *förbränning*: varje oxidation av bränslen, oavsett hur den värme, el eller mekaniska energi som produceras genom denna process används, och all annan direkt därtill anknuten verksamhet, inbegripet rening av rökgaser,

u) *elproducent*: en anläggning som den 1 januari 2005 eller senare har producerat el för försäljning till tredje part och i vilken ingen verksamhet som anges i bilaga I bedrivs utom *förbränning av bränsle*."

5 Artikel 9 i direktiv 2003/87 har rubriken "Sammanlagd kvantitet utsläppsrätter i gemenskapen". Däri föreskrivs följande:

"Den sammanlagda kvantitet utsläppsrätter för gemenskapen som utfärdas varje år med början 2013, ska minska linjärt med början i mitten av perioden 2008–2012. Kvantiteten ska minska med en linjär faktor på 1,74 % jämfört med den genomsnittliga totala årliga kvantitet utsläppsrätter som utfärdas av medlemsstaterna i enlighet med kommissionens beslut om de nationella tilldelningsplanerna för perioden 2008–2012.

Senast den 30 juni 2010 ska kommissionen offentliggöra den absoluta sammanlagda kvantiteten utsläppsrätter för 2013 för hela gemenskapen, baserad på den totala kvantitet utsläppsrätter som har utfärdats eller ska utfärdas av medlemsstaterna i enlighet med kommissionens beslut om de nationella tilldelningsplanerna för perioden 2008–2012.

…"

6 Artikel 9a i direktivet har rubriken "Justering av den sammanlagda kvantiteten utsläppsrätter i gemenskapen" och följande lydelse:

"1. För anläggningar som inkluderades i gemenskapssystemet under perioden 2008–2012 i enlighet med artikel 24.1, ska den kvantitet utsläppsrätter som utfärdas från och med den 1 januari 2013 justeras så att den återspeglar den genomsnittliga årliga kvantiteten utsläppsrätter som utfärdades för dessa anläggningar under den period de inkluderades, justerad med den linjära faktor som avses i artikel 9.

2. När det gäller anläggningar som bedriver någon av verksamheterna i bilaga I och som inkluderas i gemenskapssystemet från och med 2013 ska medlemsstaterna se till att anläggningarnas verksamhetsutövare lämnar in vederbörligen styrkta och av tredje part verifierade utsläppsdata till den berörda behöriga myndigheten så att dessa kan beaktas med avseende på justeringen av den kvantitet utsläppsrätter som ska utfärdas i gemenskapen.

Alla sådana data ska senast den 30 april 2010 lämnas in till den berörda behöriga myndigheten i enlighet med bestämmelser som antagits enligt artikel 14.1.

Om inlämnade data är vederbörligen styrkta ska den behöriga myndigheten meddela kommissionen detta senast den 30 juni 2010, och den kvantitet utsläppsrätter som ska utfärdas, justerad med den linjära faktor som avses i artikel 9, ska justeras i enlighet med detta. För anläggningar som släpper ut andra växthusgaser än CO_2 får den behöriga myndigheten ange en lägre utsläppskvantitet beroende på potentialen att minska utsläppen från dessa anläggningar.

3. Kommissionen ska senast den 30 september 2010 offentliggöra de justerade kvantiteter som avses i punkterna 1 och 2.

…"

7 I artikel 10.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Från och med 2013 ska medlemsstaterna auktionera ut alla utsläppsrätter som inte tilldelas gratis i enlighet med artiklarna 10a och 10c. Senast den 31 december 2010 ska kommissionen fastställa och offentliggöra den uppskattade kvantitet utsläppsrätter som ska auktioneras ut.”

8 Artikel 10a i direktiv 2003/87 har rubriken ”Gemenskapstäckande övergångsbestämmelser för gratis tilldelning”. Däri föreskrivs följande:

”1. Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta gemenskapstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter enligt punkterna 4, 5, 7 och 12, inklusive eventuella bestämmelser som krävs för en harmoniserad tillämpning av punkt 19.

Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 23.3.

Genom de åtgärder som avses i första stycket ska det i möjligaste mån fastställas gemenskapstäckande förhandsriktmärken för att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från rökgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO_2, om sådana möjligheter finns, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen. Gratis tilldelning ska inte förekomma för någon typ av elproduktion, utom i de fall som omfattas av artikel 10c och för el som produceras från rökgaser.

För varje sektor och delsektor ska riktmärket i princip beräknas för produkter snarare än för insatsvaror för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna i hela produktionsprocessen i den berörda sektorn eller delsektorn.

När kommissionen fastställer principerna för förhandsriktmärken i enskilda sektorer och delsektorer ska den samråda med berörda parter, inklusive berörda sektorer och delsektorer.

Efter det att gemenskapen godkänt ett internationellt avtal om klimatförändringar som leder till obligatoriska minskningar av växthusgasutsläppen som är jämförbara med gemenskapens minskningar ska kommissionen se över dessa åtgärder i syfte att se till att gratis tilldelning endast sker om den är fullt berättigad mot bakgrund av nämnda avtal.

2. Vid fastställandet av principerna för hur förhandsriktmärkena ska sättas i enskilda sektorer eller delsektorer ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 % som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i gemenskapen under åren 2007–2008. Kommissionen ska samråda med berörda parter, inklusive berörda sektorer och delsektorer.

Förordningarna enligt artiklarna 14 och 15 ska innehålla harmoniserade bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av produktionsrelaterade växthusgasutsläpp i syfte att fastställa förhandsriktmärkena.

3. Om inte annat följer av punkterna 4 och 8, och trots vad som sägs i artikel 10c, ska ingen fri tilldelning ges till elproducenter, avskiljningsanläggningar, transportledningar eller till lagringsplatser för koldioxid.

4. Gratis tilldelning ska ges för fjärrvärme och högeffektiv kraftvärme enligt definitionen i direktiv 2004/8/EG, förutsatt att det finns en ekonomiskt motiverad efterfrågan, med avseende på produktionen av värme eller kyla. Varje år efter 2013 ska den totala tilldelningen av utsläppsrätter för värmeproduktion till sådana anläggningar justeras enligt den linjära faktor som avses i artikel 9.

5. Det högsta årliga antalet utsläppsrätter som ligger till grund för beräkningen av tilldelningen till anläggningar som inte omfattas av punkt 3 och som inte är nya deltagare får inte överstiga summan av

a) den årliga totala kvantiteten i hela gemenskapen, enligt artikel 9, multiplicerad med andelen utsläpp från anläggningar som inte omfattas av punkt 3 av de totala genomsnittliga verifierade utsläppen under perioden 2005–2007 från anläggningar som omfattas av gemenskapssystemet under perioden 2008–2012, och

b) genomsnittet av de sammanlagda årliga verifierade utsläppen under perioden 2005–2007 från anläggningar som endast deltagit i gemenskapssystemet från och med 2013 och som inte omfattas av punkt 3, justerat enligt den linjära faktor som avses i artikel 9.

Vid behov ska en [korrigeringsfaktor] tillämpas.

…

7. Av den mängd utsläppsrätter för hela gemenskapen som under perioden 2013–2020 fastställs i enlighet med artiklarna 9 och 9a ska fem procent avsättas för nya deltagare, vilket är den högsta andel som kan tilldelas nya deltagare i enlighet med de bestämmelser som antagits med tillämpning av punkt 1 i denna artikel. …

Tilldelningen ska justeras enligt den linjära faktor som avses i artikel 9.

Elproduktion från nya deltagare ska inte omfattas av gratis tilldelning.

…

11. Om inte annat följer av artikel 10b ska antalet utsläppsrätter som under 2013 tilldelas gratis enligt punkterna 4–7 i denna artikel uppgå till 80 % av den kvantitet som fastställs i enlighet med de åtgärder som avses i punkt 1. Därefter ska gratis tilldelning minska med samma antal utsläppsrätter varje år för att uppgå till 30 % år 2020, med målsättningen att 2027 ha avskaffat all gratis tilldelning.

…”

9 I artikel 11.2 i direktiv 2003/87 föreskrivs följande:

”Senast den 28 februari varje år ska de behöriga myndigheterna utfärda den kvantitet utsläppsrätter som ska tilldelas för det året, beräknat i enlighet med artiklarna 10, 10a och 10c.”

10 Artikel 23.3 i direktivet har följande lydelse:

”När det hänvisas till denna punkt ska artiklarna 5a.1–5a.4 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.”

Direktiv 2009/29/EG

11 I skälen 3, 5, 13, 14, 19 och 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87 i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, s. 63) anges följande:

”(3) Vid Europeiska rådets möte i mars 2007 gjordes ett fast åtagande att till år 2020 minska gemenskapens sammanlagda växthusgasutsläpp med minst 20 % jämfört med nivåerna 1990, och med 30 % under förutsättning att andra industriländer åtar sig att minska sina utsläpp i liknande

omfattning och att ekonomiskt mer framskridna utvecklingsländer bidrar på ett sätt som står i proportion till deras ansvar och respektive möjligheter. Till 2050 bör de globala växthusgasutsläppen ha minskats med minst 50 % jämfört med 1990 års nivåer. …

…

(5) För att dessa långsiktiga mål ska kunna uppnås är det lämpligt att på ett förutsägbart sätt fastställa vilka utsläppsminskningar som krävs av de anläggningar som täcks av gemenskapssystemet. För att gemenskapens åtagande att minska sina växthusgasutsläpp med minst 20 % jämfört med utsläppsnivåerna 1990 ska kunna uppnås på ett kostnadseffektivt sätt, bör de utsläppsrätter som tilldelas dessa anläggningar senast 2020 ligga 21 % under deras utsläppsnivåer för 2005.

…

(13) Den sammanlagda mängden utsläppsrätter i gemenskapen bör minska linjärt räknat från mitten av perioden 2008–2012, så att systemet med utsläppshandel med tiden ger gradvis tilltagande och förutsägbara minskningar av utsläppen. Den årliga minskningen av utsläppsrätter bör uppgå till 1,74 % av de utsläppsrätter som utfärdats av medlemsstaterna i enlighet med kommissionens beslut om medlemsstaternas nationella tilldelningsplaner för perioden 2008–2012, så att gemenskapssystemet på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till att uppnå gemenskapens åtagande att åstadkomma en minskning av utsläppen med minst 20 % till 2020.

(14) … Så snart utsläppsrätter har utfärdats för perioden 2008–2012, kommer kommissionen att offentliggöra den sammanlagda mängden utsläppsrätter för hela gemenskapen. Denna bör justeras med avseende på anläggningar som tas med i eller undantas från gemenskapssystemet under perioden 2008–2012 eller från 2013 och framåt.

…

(19) Därför bör fullständig auktionering vara regel från 2013 och framåt inom elsektorn, med tanke på dess förmåga att föra de ökade koldioxidkostnaderna vidare, och ingen fri tilldelning bör beviljas för avskiljning och lagring av koldioxid eftersom incitamentet för detta är att inga utsläppsrätter behöver överlämnas för utsläpp som lagrats. …

…

(21) För övriga sektorer som omfattas av gemenskapssystemet bör ett övergångssystem införas enligt vilket gratis tilldelning under 2013 skulle utgöra 80 % av den kvantitet som svarar mot den procentandel av de sammanlagda utsläppen i gemenskapen under perioden 2005–2007 som dessa anläggningar stod för, uttryckt som andelen av den årliga sammanlagda kvantiteten utsläppsrätter i gemenskapen. Efter detta bör gratis tilldelning varje år minska med lika stora kvantiteter för att nå 30 % år 2020, med målsättningen att under 2027 helt ha avskaffat gratis tilldelning.”

Beslut 2011/278

12 Skälen 21 och 32 i beslut 2011/278 har följande lydelse:

”(21) I fall där mätbar värme utbyts mellan två eller flera anläggningar bör tilldelningen av gratis utsläppsrätter baseras på anläggningens värmeförbrukning med beaktande av risken för koldioxidläckage. För att säkerställa att det antal utsläppsrätter som tilldelas gratis är oberoende av värmeförsörjningsstrukturen bör därför utsläppsrätterna tilldelas värmeförbrukaren.

…

(32) Det är också lämpligt att produktriktmärket beaktar effektiv energiåtervinning ur restgaser och utsläpp relaterade till användningen av dem. Därför har man när man fastställt riktmärkesvärden för produkter vars produktion genererar restgaser i omfattande utsträckning beaktat koldioxidinnehållet i dessa. I fall där restgaser exporteras från produktionsprocessen utanför det relevanta produktriktmärkets systemgränser och förbränns för produktion av värme utanför systemgränserna enligt definitionen i bilaga I, bör de relaterade utsläppen beaktas genom att man tilldelar extra utsläppsrätter på grundval av värme- eller bränsleriktmärket. Mot bakgrund av den allmänna principen att inga utsläppsrätter bör tilldelas gratis för elproduktion, för att undvika otillbörlig snedvridning av konkurrensen på marknaderna för el som levereras till industrianläggningar och med beaktande av det inneboende koldioxidpriset i el, är det lämpligt att, i fall där restgaser exporteras från produktionsprocessen utanför systemgränserna och förbränns för produktion av el, inte tilldela några extra utsläppsrätter utöver den andel för kolinnehållet i restgasen som ingår i beräkningen av det relevanta produktriktmärket.”

13 Artikel 10 i beslut 2011/278 har följande lydelse:

”…

2. För dessa beräkningar ska medlemsstaterna först fastställa det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis, separat för varje delanläggning, enligt följande:

a) För varje delanläggning med produktriktmärke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara värdet för detta produktriktmärke enligt bilaga I multiplicerat med den relevanta produktrelaterade historiska verksamhetsnivån.

b) För
   i) delanläggningen med värmeriktmärke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara värdet för värmeriktmärket för mätbar värme enligt bilaga I multiplicerat med den värmerelaterade historiska verksamhetsnivån för förbrukningen av mätbar värme,
   ii) delanläggningen med bränsleriktmärke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara värdet för bränsleriktmärke enligt bilaga I multiplicerat med den relevanta bränslerelaterade historiska verksamhetsnivån för förbrukat bränsle,
   iii) för delanläggningen med processutsläpp ska det preliminära årsantalet för utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara den processrelaterade historiska verksamhetsnivån multiplicerad med 0,9700.

…

9. Den slutliga sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis för varje befintlig anläggning, utom för anläggningar som omfattas av artikel 10a.3 i direktiv [2003/87], ska vara den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis för varje anläggning bestämd enligt punkt 7 multiplicerad med den sektorsövergripande korrektionsfaktorn enligt artikel 15.3.

För anläggningar som omfattas av artikel 10a.3 i direktiv [2003/87] och har rätt till gratis utsläppsrätter ska den slutliga sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis motsvara den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som gratis tilldelas varje anläggning enligt punkt 7 med den årliga linjära justering som avses i artikel 10a.4 i direktiv [2003/87], med den preliminära sammanlagda årskvantitet utsläppsrätter som tilldelas gratis för den berörda anläggningen för 2013 som referens.”

14 Artikel 15 i beslut 2011/278 har rubriken ”Nationella genomförandeåtgärder”. Däri föreskrivs följande:

”1. Enligt artikel 11.1 i direktiv [2003/87] ska varje medlemsstat senast den 30 september 2011 till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar på sitt territorium som omfattas av direktiv [2003/87], inklusive anläggningar som identifierats enligt artikel 5, med hjälp av en elektronisk mall som kommissionen tillhandahåller.

…

3. Kommissionen ska vid mottagandet av den förteckning som avses i punkt 1 bedöma varje anläggnings införande i förteckningen och de relaterade preliminära sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas gratis.

När alla medlemsstater har anmält sina preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas gratis under perioden 2013–2020 ska kommissionen fastställa den enhetliga sektorsövergripande faktor som avses i artikel 10a.5 i direktiv [2003/87]. Faktorn ska fastställas genom att man jämför summan av de preliminära sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas gratis för anläggningar som inte genererar el varje år under perioden 2013–2020, utan att tillämpa de faktorer som avses i bilaga VI, med de årskvantiteter utsläppsrätter som beräknas enligt artikel 10a.5 i direktiv [2003/87] för anläggningar som inte är elproducenter eller nya deltagare, med beaktande av den relevanta andelen av den årliga sammanlagda kvantiteten i unionen såsom den bestäms enligt artikel 9 i det direktivet, och de relevanta utsläppskvantiteter som inte införs i EU:s utsläppshandel förrän från och med 2013.

4. Om kommissionen inte motsätter sig att en anläggning införs i denna förteckning, inklusive motsvarande preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas gratis ska den berörda medlemsstaten fastställa de slutliga sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas gratis varje år under perioden 2013–2020 enligt artikel 10.9.

… ”

Beslut 2013/448

15 I skälen 22, 23 och 25 i beslut 2013/448 anges följande:

”(22) Genom artikel 10a.5 i direktiv [2003/87] begränsas det högsta årliga antalet utsläppsrätter som ligger till grund för beräkningen av gratistilldelningen till anläggningar som inte omfattas av artikel 10a.3 i direktiv [2003/87]. Detta högsta årliga antal utsläppsrätter består av två delar som avses i punkterna a och b i artikel 10a.5 i direktiv [2003/87], och som har fastställts av kommissionen på grundval av de mängder som fastställs enligt artikel 9 och 9a i direktiv [2003/87], allmänt tillgängliga uppgifter i unionsregistret samt information som tillhandahålls av medlemsstaterna, särskilt avseende andelen utsläpp från elproducenter och andra anläggningar som inte har rätt till gratis tilldelning enligt artikel 10a.3 i direktiv [2003/87] samt verifierade utsläpp under perioden 2005–2007 från anläggningar som endast är med i EU:s system för handel med utsläppsrätter från och med 2013, i förekommande fall med beaktande av de senaste vetenskapliga rönen avseende växthusgasers globala uppvärmningspotential.

(23) Det högsta årliga antalet utsläppsrätter som fastställs i artikel 10a.5 i direktiv [2003/87] får inte överskridas, och detta bör garanteras genom tillämpning av en årlig sektorsövergripande korrigeringsfaktor som, vid behov, minskar antalet gratis utsläppsrätter i alla anläggningar som är berättigade till gratis tilldelning på ett enhetligt sätt. Medlemsstaterna måste beakta denna faktor när de fattar beslut om den slutliga mängden årliga tilldelningar till anläggningar på

grundval av preliminär tilldelning och detta beslut. Enligt artikel 15.3 i beslut [2011/278] ska kommissionen fastställa [korrigeringsfaktorn], vilket sker genom att jämföra summan av de preliminära sammanlagda mängderna årligt tilldelade gratisrätter som medlemsstaterna meddelat med det gränsvärde som fastställs i artikel 10a.5 på det sätt som anges i artikel 15.3 i beslut 2011/278/EU.

…

(25) Det högsta årliga antalet utsläppsrätter som fastställs i artikel 10a.5 i direktiv [2003/87] är 809 315 756 utsläppsrätter för 2013. För att fastställa detta högsta årliga antal utsläppsrätter samlade kommissionen först in uppgifter från medlemsstaterna och EES-/Eftaländerna om huruvida anläggningar betraktas som elproducenter eller andra anläggningar som omfattas av artikel 10a.3 i direktiv [2003/87]. Sedan beräknade kommissionen den andel av utsläppen under perioden 2005–2007 som kommer från anläggningar som inte omfattas av denna bestämmelse, men ingick i EU:s system för handel med utsläppsrätter under perioden 2008–2012. Kommissionen tillämpade därefter denna andel av 34,78289436 % på den mängd som beräknas på grundval av artikel 9 i direktiv [2003/87] (1 976 784 044 utsläppsrätter). Till resultatet av denna beräkning lade kommissionen sedan till 121 733 050 utsläppsrätter, utgående från de genomsnittliga årliga verifierade utsläppen under perioden 2005–2007 från berörda anläggningar, med beaktande av den reviderade omfattningen av EU:s system för utsläppshandel från och med 2013. I detta sammanhang utnyttjade kommissionen uppgifter som medlemsstaterna och EES-/Eftaländerna lämnat för justering av den sammanlagda mängden utsläppsrätter. Där inga uppgifter om årliga verifierade utsläpp fanns tillgängliga för perioden 2005–2007 extrapolerade kommissionen i möjligaste mån de relevanta utsläppssiffrorna från verifierade utsläpp under senare år genom att tillämpa faktorn 1,74 % i motsatt riktning. Kommissionen konsulterade medlemsstaternas myndigheter för att få bekräftelse för information och data som används i det här sammanhanget. Det högsta årliga antalet utsläppsrätter som fastställs i artikel 10a.5 i direktiv [2003/87] jämfört med summan av den preliminära årliga mängden gratis tilldelade utsläppsrätter utan tillämpning av de faktorer som anges i bilaga VI till beslut [2011/278] ger den årliga … korrigeringsfaktor som anges i bilaga II till detta beslut.”

16 I artikel 4 i beslut 2013/448 föreskrivs följande:

”Den [korrigeringsfaktor] som avses i artikel 10a.5 i direktiv [2003/87] och som fastställts i enlighet med artikel 15.3 i beslut [2011/278] återfinns i bilaga II till detta beslut.”

17 I bilaga II till beslut 2013/448 föreskrivs följande:

”År	Sektorsövergripande korrigeringsfaktor
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 %”

De nationella målen och giltighetsfrågorna

Målen C-191/14 och C-192/14

18 Borealis Polyolefine GmbH (nedan kallat Borealis) och OMV Refining & Marketing GmbH (nedan kallat OMV) har rätt till tilldelning av gratis utsläppsrätter för åren 2013–2020. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (federal minister för jordbruk, skogsbruk, miljö och vatten) fastställde genom beslut, med tillämpning av korrigeringsfaktorn, det slutliga antalet utsläppsrätter som skulle tilldelas Borealis och OMV för denna period.

19 Borealis och OMV överklagade, i mål C-191/14 respektive mål C-192/14, dessa beslut vid Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regional förvaltningsdomstol i Niederösterreich). Till stöd för överklagandet gjorde de bland annat gällande att beslut 2011/278 och beslut 2013/448 är delvis ogiltiga. Artikel 15.3 i beslut 2011/278, som anger sättet att beräkna korrigeringsfaktorn, och artikel 4 i beslut 2013/448, genom vilken kommissionen har fastställt denna faktor, ändrar enligt Borealis och OMV väsentliga delar i direktiv 2003/87, bland annat artikel 10a.5 i detta direktiv. Enligt Borealis och OMV är de två förstnämnda bestämmelserna, och de nationella beslut i vilka denna korrigeringsfaktor tillämpas, således rättsstridiga.

20 Mot denna bakgrund beslutade Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regional förvaltningsdomstol i Niederösterreich) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är beslut 2013/448 ogiltigt och strider det mot artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 i den mån kommissionen inte i beräkningsunderlaget enligt artikel 10a.5 första stycket led a och b har tagit med utsläpp relaterade till rökgaser från anläggningar som omfattas av bilaga I till direktiv 2003/87 och värme som används i anläggningar som omfattas av bilaga I till direktiv 2003/87 och som härrör från kraftvärmeanläggningar, för vilka gratis tilldelning av utsläppsrätter ges enligt artikel 10a.1 och 10a.4 i direktiv 2003/87 och beslut 2011/278?

2) Är beslut 2013/448 ogiltigt och strider det mot artikel 3 e och 3 u i direktiv 2003/87, i sig och/eller i förening med artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, i den mån det föreskriver att koldioxidutsläpp relaterade till rökgaser – vilka kommer från anläggningar som omfattas av bilaga I till direktiv 2003/87 – och värme som används i anläggningar som omfattas av bilaga I till direktiv 2003/87 och som härrör från kraftvärmeanläggningar utgör utsläpp från ’elproducenter’?

3) Är beslut 2013/448 ogiltigt och strider det mot målen med direktiv 2003/87, i den mån det ger upphov till en asymmetri på så sätt att utsläpp relaterade till förbränning av rökgaser och värme som produceras genom kraftvärme inte tas med i beräkningsunderlagt enligt artikel 10a.5 första stycket a och b i direktiv 2003/87, fastän de ska ges gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a.1 och 10a.4 i direktiv 2003/87 och beslut 2011/278?

4) Är beslut 2011/278 ogiltigt och strider det mot artikel 290 FEUF och artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, i den mån dess artikel 15.3 ändrar artikel 10a.5 första stycket a och b i direktiv 2003/87 på ett sådant sätt att lydelsen ’anläggningar som inte omfattas av punkt 3’ ersätts med ’anläggningar som inte genererar el’?

5) Är beslut 2013/448 ogiltigt och strider det mot artikel 23.3 i direktiv 2003/87, i den mån beslutet inte antagits enligt det föreskrivande förfarandet med kontroll, vilket föreskrivs i artikel 5a i rådets beslut 1999/468/EG [av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23)] och artikel 12 i

[Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, s. 13)]?

6) Ska artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [nedan kallad stadgan] tolkas så, att det inte är möjligt att hålla inne gratis tilldelningar av utsläppsrätter på grund av rättsstridig beräkning av en … korrigeringsfaktor?

7) Ska artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, i sig och/eller i förening med artikel 15.3 i beslut 2011/278, tolkas så, att det inte är möjligt att tillämpa en nationell bestämmelse enligt vilken den på ett rättsstridigt sätt beräknade … korrigeringsfaktorn i artikel 4 i beslut 2013/448 och dess bilaga II ska tillämpas på gratis tilldelningar av utsläppsrätter i en medlemsstat?

8) Är beslut 2013/448 ogiltigt och strider det mot artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, i den mån det endast innefattar utsläpp från anläggningar som ingick i gemenskapssystemet från och med år 2008, vilket innebär att beslutet inte innefattar utsläpp relaterade till verksamhet som ingår i gemenskapssystemet sedan år 2008 (i den ändrade versionen av bilaga I till direktiv 2003/87) när denna verksamhet har bedrivits i anläggningar som redan ingick i gemenskapssystemet före år 2008?

9) Är beslut 2013/448 ogiltigt och strider det mot artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, i den mån det endast innefattar utsläpp från anläggningar som ingick i gemenskapssystemet från och med år 2013, vilket innebär att beslutet inte innefattar utsläpp relaterade till verksamhet som ingår i gemenskapssystemet sedan år 2013 (i den ändrade versionen av bilaga I till direktiv 2003/87/EG) när denna verksamhet har bedrivits i anläggningar som redan ingick i gemenskapssystemet före år 2013?”

Mål C-295/14

21 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (statssekreterare för infrastruktur och miljö) tilldelade, genom provisoriskt beslut av den 2 juli 2012, gratis utsläppsrätter till diverse företag för perioden 2012-2020. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (statssekreterare för infrastruktur och miljö) ändrade detta beslut genom beslut av den 29 oktober 2013 med tillämpning av den korrigeringsfaktor som anges i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87.

22 Det sistnämnda beslutet överklagades vid Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen). Till stöd för sitt överklagande gjorde klagandena vid den hänskjutande domstolen i mål C-295/14 bland annat gällande att beslut 2013/448 är rättsstridigt i den mån det fastställer korrigeringsfaktorn i strid med de krav som följer av direktiv 2003/87. Dessutom bestred de giltigheten av artikel 15.3 i beslut 2011/278, i vilken de bestämmelser för fastställande av korrigeringsfaktorn som föreskrivs i artikel 10a.5 i samma direktiv regleras närmare.

23 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) anser att vissa av de argument som klagandena i mål C-295/14 framfört till stöd för bestridandet av giltigheten av beslut 2013/448 och beslut 2011/278 kan vara välgrundade. Den hänskjutande domstolen erinrar dock om att det framgår av domen TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) att en enskild inte vid en nationell domstol kan göra gällande att ett kommissionsbeslut är rättsstridigt när denna, utan tvekan, hade kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid Europeiska unionens tribunal. I förevarande fall kan det inte uteslutas att klagandena i det nationella målet är personligen berörda, eftersom de tillhör en begränsad grupp ekonomiska aktörer.

24 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) ställer sig frågan huruvida beslut 2013/448 utgör en genomförandebestämmelse, i den mening som avses i artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, som borde ha antagits i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll, som det hänvisas till i artikel 23.3 i detta direktiv. Den hänskjutande domstolen har dock förklarat att den inte utesluter att artikel 15.3 i beslut 2011/278, som antagits i enlighet med detta förfarande, kan utgöra den rättsliga grunden för beslut 2013/448.

25 När det gäller tolkningen av artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 anser Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att det inte kan uteslutas att denna bestämmelse, vid fastställandet av korrigeringsfaktorn, kräver att det ska tas hänsyn till utsläpp från dels elproduktion från restgaser, dels kraftvärme. I förekommande fall skulle denna bestämmelse utgöra hinder för artikel 15.3 i beslut 2011/278 och följaktligen för artikel 4 i beslut 2013/448. Det framgår nämligen av artikel 15.3 i beslut 2011/278 att endast utsläpp från anläggningar som inte producerar el ska beaktas vid fastställandet av korrigeringsfaktorn.

26 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) anser vidare att fastställandet av det högsta antalet utsläppsrätter som årligen kan tilldelas gratis, från år 2013, kan strida mot artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87. Den domstolen har emellertid beslutat att inte ställa någon fråga angående detta. Den anser nämligen att Konungariket Nederländerna har lämnat kommissionen alla de uppgifter som krävs för att beräkna detta antal. Det framgår av denna bestämmelse, jämförd med artikel 9a.2 i beslut 2003/87, att den endast avser utsläpp från anläggningar som omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter från år 2013. Klagandena i det nationella målet anser dock att de utsläpp som genererats i anläggningar som redan före den tidpunkten omfattades av systemet för handel med utsläppsrätter är relevanta vid fastställandet av det högsta antal utsläppsrätter som kan tilldelas gratis.

27 Enligt Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) kan beslut 2013/448 också vara rättsstridigt med anledning av att de uppgifter som lämnats till kommissionen med tillämpning av artikel 9a.2 andra stycket i direktiv 2003/87, jämförd med artikel 14.1 i samma direktiv, inte inhämtats i överensstämmelse med kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med direktiv 2003/87 (EUT L 181, s. 30).

28 När det gäller frågan huruvida beslut 2013/448 är tillräckligt motiverat anser Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att detta beslut inte innehåller samtliga uppgifter som är relevanta för beräkningen av korrigeringsfaktorn samt att klagandena vid den hänskjutande domstolen i mål C-295/14 inte kunde få kännedom om samtliga relevanta uppgifter.

29 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 263 fjärde stycket FEUF tolkas så, att verksamhetsutövare vid anläggningar som från och med 2013 omfattades av reglerna om handel med utsläppsrätter i direktiv 2003/87, med undantag av verksamhetsutövare vid sådana anläggningar som avses i artikel 10a.3 i direktivet och av nya deltagare, vid tribunalen otvivelaktigt hade kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av beslut 2013/448, i den del som avser … korrigeringsfaktorn?

2) Är beslut 2013/448 rättsstridigt, i den del som avser … korrigeringsfaktorn, eftersom beslutet inte har fattats i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 10a.1 i direktiv 2003/87?

3) Strider artikel 15 i beslut 2011/278 mot artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, eftersom den förstnämnda artikeln hindrar att utsläpp från elproducenter inbegrips vid fastställandet av … korrigeringsfaktorn? Om så är fallet, vad får detta för betydelse för beslut 2013/448?

4) Är beslut 2013/448 rättsstridigt, i den del som avser … korrigeringsfaktorn, eftersom beslutet även bygger på uppgifter som lämnats in för att genomföra artikel 9a.2 i direktiv 2003/87 utan att de, i enlighet med artikel 14.1 antagna, bestämmelser som avses i artikel 9a.2 hade fastställts?

5) Strider beslut 2013/448, i den del som avser … korrigeringsfaktorn, mot framför allt artikel 296 FEUF eller artikel 41 i stadgan, eftersom de utsläppskvantiteter och utsläppsrätter som ligger till grund för beräkningen av korrigeringsfaktorn endast till viss del anges i beslutet?

6) Strider beslut 2013/448, i den del som avser … korrigeringsfaktorn, mot framför allt artikel 296 FEUF eller artikel 41 i stadgan, eftersom korrigeringsfaktorn har fastställts utifrån data som verksamhetsutövarna vid de anläggningar som omfattas av handeln med utsläppsrätter inte har kunnat ta del av?”

Målen C-389/14 och C-391/14–C-393/14

30 Vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) har det anhängiggjorts flera överklaganden rörande bland annat giltigheten av besluten 29/2013, 10/2014 och 16/2014 som meddelats av Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Nationella kommittén för genomförande av direktiv 2003/87/EG och för stöd för genomförande av projekt som omfattas av Kyotoprotokollet), antagna med tillämpning av beslut 2013/448.

31 Vid nämnda domstol gjordes det i huvudsak gällande att nämnda beslut från Nationella kommittén för genomförande av direktiv 2003/87/EG och för stöd för genomförande av projekt som omfattas av Kyotoprotokollet är rättsstridiga, i den mån det däri tillämpas en korrigeringsfaktor som i sig är oförenlig med artikel 10a.5 i detta direktiv.

32 I detta hänseende anser Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) att kommissionen, genom antagandet av beslut 2013/448, ändrade väsentliga delar i direktiv 2003/87. Den domstolen har påpekat att enligt artikel 10a.5 i detta direktiv ska korrigeringsfaktorn fastställas med beaktande av utsläppen från anläggningar som inte omfattas av artikel 10a.3. Det följer av hänvisningen till denna sistnämnda bestämmelse att kommissionen, vid fastställandet av korrigeringsfaktorn, borde ha beaktat de utsläpp som genererats vid alla verksamheter som inte avses i denna bestämmelse. Detta är fallet när det gäller utsläpp som har samband med elproduktion från restgaser eller samband med kraftvärme. Kommissionens tillvägagångssätt har skapat ett asymmetriskt förhållande mellan de utsläpp som kan tilldelas gratis utsläppsrätter och de utsläppsrätter som faktiskt tilldelas. En sådan asymmetri strider mot syftena med direktiv 2003/87, såsom dessa framgår bland annat av artikel 10a i direktivet.

33 Dessutom anser Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) att tillämpningen av korrigeringsfaktorn kan strida mot verksamhetsutövarnas berättigade förväntningar avseende möjligheten att till syvende och sist ha tillgång till det antal utsläppsrätter som tilldelats provisoriskt, före tillämpningen av korrigeringsfaktorn.

34 När det gäller motiveringen av beslut 2013/448 anser Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) att den är otillräcklig. I avsaknad av information om de uppgifter som konkret använts av kommissionen gör motiveringen inte det möjligt att förstå varför det var nödvändigt att tillämpa en så hög korrigeringsfaktor som den som fastställdes.

35 Dessutom beaktar detta beslut inte den ändring av tolkningen av begreppet ”förbränningsanläggning” som gjorts vid slutet av den första handelsperioden (2005–2007). Kommissionen har visserligen angett att de utsläpp som genererats av vissa förbränningsverksamheter i anläggningar som inte jämställts med ”förbränningsanläggningar” av vissa medlemsstater skulle anses vara sådana och beaktas från

år 2008. Kommissionen ska dock ha fastställt korrigeringsfaktorn med utgångspunkt i endast de utsläpp som registrerats i den oberoende transaktionsförteckningen under åren 2005–2007, bland vilka utsläppen från dessa anläggningar inte återfanns.

36 Enligt Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) följer även utvidgningen av tillämpningsområdet för direktiv 2003/87 under år 2013 av ett fel som kan påverka giltigheten av beslut 2013/448. De uppgifter som medlemsstaterna lämnat med tillämpning av artikel 9a.2 i detta direktiv och som kommissionen använt vid fastställandet av den summa som avses i artikel 10a.5 första stycket b i samma direktiv är nämligen motsägelsefulla. Konungariket Nederländerna har till kommissionen endast lämnat uppgifter avseende utsläppen från anläggningar som först från år 2013 omfattas av direktiv 2003/87. Utöver dessa uppgifter lämnade Konungariket Belgien och Republiken Frankrike också uppgifter om utsläpp från anläggningar som redan tidigare omfattades av direktiv 2003/87, vilka härrör från verksamheter som inkluderades i tillämpningsområdet för detta direktiv från år 2013. Dessutom har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) påpekat att beslut 2013/448 inte har antagits i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som föreskrivs i artiklarna 10a.1 och 23.3 i direktiv 2003/87 och därför kan vara ogiltigt.

37 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är beslut 2013/448 ogiltigt på grund av att den procentandel av utsläppen som hänger samman med förbränning av rökgaser – eller processgaser från stålindustrin – eller de utsläpp som hänger samman med den värme som produceras genom kraftvärme, inte beaktades i beslutet vid beräkningen av de utsläppsrätter som ska tilldelas gratis, vilket innebär att artikel 290 FEUF och artikel 10a.1, 10a.4 och 10a.5 i direktiv 2003/87 har åsidosatts, att gränserna för den delegering som skett genom direktivet har överskridits och att beslutet står i strid med direktivets mål (främjande av mer energieffektiv teknik och tryggande av behoven av ekonomisk utveckling och sysselsättning)?

2) Är beslut 2013/448 ogiltigt mot bakgrund av artikel 6 FEU, på grund av att det strider mot artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [som undertecknades i Rom den 4 november 1950] och artikel 17 i nämnda konvention, genom att otillbörligen ha åsidosatt klagandebolagens berättigade förväntningar på att få behålla den egendom som består av det antal utsläppsrätter som preliminärt tilldelats och som dessa bolag är berättigade till på grundval av direktivets bestämmelser, vilket har medfört att de berövats den ekonomiska nytta som är förenad med denna egendom?

3) Är beslut 2013/448 ogiltigt i den del där korrigeringsfaktorn fastställs, med hänsyn till att beslutet strider mot artikel 296.2 FEUF och artikel 41 i stadgan, på grund av att beslutet saknar lämplig motivering?

4) Är beslut 2013/448 ogiltigt i den del där korrigeringsfaktorn fastställs, med hänsyn till att beslutet strider mot artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 och mot proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU, och att det dessutom gjordes en bristfällig utredning och en oriktig bedömning i beslutet, med beaktande av att det vid beräkningen av det högsta antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis (en uppgift som är relevant vid fastställandet av korrigeringsfaktorn) inte togs någon hänsyn till följderna av de ändringar i tolkningen av begreppet förbränningsanläggning som har skett mellan den första (2005–2007) och den andra (2008–2012) fasen av genomförandet av direktiv 2003/87?

5) Är beslut 2013/448 ogiltigt i den del där korrigeringsfaktorn fastställs, på grund av att artiklarna 10a.5 och 9a.2 i direktiv 2003/87 har åsidosatts och på grund av att det gjorts en bristfällig utredning och en oriktig bedömning, med beaktande av att beräkningen av det högsta

antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis (en uppgift som är relevant vid fastställandet av korrigeringsfaktorn) gjorts på grundval av data som lämnats av medlemsstaterna och som sinsemellan är motstridiga på grund av att de grundar sig på olika tolkningar av artikel 9a.2 i direktiv 2003/87?

6) Är slutligen beslut 2013/448 ogiltigt i den del där korrigeringsfaktorn fastställs, på grund av att förfaranderegelerna i artiklarna 10a.1 och 23.3 i direktiv 2003/87 har åsidosatts?”

Förening av målen vad gäller domen

38 Med hänsyn till likheterna mellan frågorna, som bekräftats vid den muntliga förhandlingen, ska förevarande mål förenas vad gäller domen, i enlighet med artikel 54 i domstolens rättegångsregler.

Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

39 Efter att generaladvokatens förslag till avgörande föredragits den 12 november 2015 begärde BP Raffinaderij Rotterdam BV m.fl., genom skrivelse som inkom till EU-domstolens kansli den 7 mars 2016, att den muntliga delen av förfarandet skulle återupptas. Till stöd för denna begäran har dessa företag i huvudsak gjort gällande att den tolkning av artikel 10a.5 b i direktiv 2003/87 som generaladvokaten gjort i förslaget till avgörande är felaktig.

40 I enlighet med artikel 83 i rättegångsreglerna får EU-domstolen när som helst, efter att ha hört generaladvokaten, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om EU-domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol (dom Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 24).

41 Så är inte fallet här. BP Raffinaderij Rotterdam BV m.fl. har nämligen, i likhet med övriga intervenienter, under den skriftliga och den muntliga delen av förfarandet framfört sina argument rörande tolkningen av artikel 10a.5 b i direktiv 2003/87. EU-domstolen anser således, efter att ha hört generaladvokaten, att den har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet och att målet inte ska avgöras på grundval av argument som inte har avhandlats.

42 Mot bakgrund av det ovan anförda anser EU-domstolen att det saknas skäl att besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas.

Prövning av giltighetsfrågorna

Huruvida giltighetsfrågorna kan tas upp till sakprövning

43 I sin första fråga anger Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att det framstår som oklart huruvida begäranden om förhandsavgörande rörande giltigheten av beslut 2013/448 kan tas upp till sakprövning, mot bakgrund av EU-domstolens praxis i domen TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).

44 För övrigt anser den nederländska regeringen att de företag som genererar utsläpp av växthusgaser är direkt berörda av artikel 4 i beslut 2013/448, i vilken korrigeringsfaktorn fastställs. Denna faktor leder till en minskning av antalet gratis utsläppsrätter som ska tilldelas och vid tillämpningen av den har medlemsstaterna inte något utrymme för skönsmässig bedömning. Dessutom är dessa företag också personligen berörda av det beslutet i den mening som avses i domen Stichting Woonpunt

m.fl./kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Som innehavare av utsläppstillstånd tillhör de en sluten grupp av aktörer. I denna egenskap tilldelades de provisoriskt gratis utsläppsrätter av nationella myndigheter. Eftersom tillämpningen av korrigeringsfaktorn leder till en minskning av dessa utsläppsrätter, ändrar beslut 2013/448 de rättigheter som dessa företag tidigare förvärvat.

45 Följaktligen anser den nederländska regeringen att klagandena i det nationella målet inte kan bestrida giltigheten av beslut 2013/448 indirekt, genom en begäran om förhandsavgörande, eftersom de inte bestritt beslutet vid tribunalen i enlighet med artikel 263 FEUF.

46 EU-domstolen påpekar att en enskilds möjlighet att i ett mål som anhängiggjorts vid nationell domstol göra gällande att bestämmelser i unionsrättsakter är ogiltiga, förutsätter att denna part inte hade rätt att väcka direkt talan, i enlighet med artikel 263 FEUF, mot dessa bestämmelser (se dom TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, punkt 23, och dom Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, punkt 28).

47 Det framgår emellertid av samma rättspraxis att det för att en begäran om förhandsavgörande ska kunna avvisas, krävs att det inte finns någon tvekan när det gäller frågan huruvida denna part kunnat väcka en sådan talan om ogiltigförklaring.

48 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får ”[a]lla fysiska eller juridiska personer … på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder”.

49 Det kan inledningsvis konstateras att den första och den tredje delen av denna bestämmelse inte är tillämpliga. Beslut 2013/448 är nämligen en akt med allmän giltighet som är riktad till medlemsstaterna. Det ankommer på dessa att i enlighet med artiklarna 15.4 och 10.9 i beslut 2011/278 anta genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF i syfte att tillämpa den korrigeringsfaktor som fastställts i artikel 4 i beslut 2013/448, jämförd med bilaga II till det beslutet.

50 Av detta följer att klagandena i de nationella målen kunde väcka talan om ogiltigförklaring av beslut 2013/448 endast om dessa hade varit direkt och personligen berörda.

51 Vad gäller det andra av dessa villkor i artikel 263 fjärde stycket FEUF, det vill säga att personen ska vara personligen berörd av rättsakten i fråga, framgår det av fast rättspraxis att andra rättssubjekt än dem som ett beslut är riktat till endast kan göra gällande att de är personligen berörda om beslutet påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och att beslutet därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (dom Plaumann/kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, 223, och dom T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 63).

52 Den omständigheten att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som en rättsakt är tillämplig på, eller till och med deras identitet, innebär inte på något sätt att dessa rättssubjekt ska anses personligen berörda av rättsakten, om det står klart att den är tillämplig på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk, situation som fastställts i den aktuella rättsakten (dom Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 58).

53 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att när ett beslut berör en grupp personer som var identifierade eller kunde identifieras när rättsakten antogs, på grundval av kriterier som var utmärkande för gruppmedlemmarna, kan dessa personer vara personligen berörda av rättsakten då de

ingår i en begränsad krets av ekonomiska aktörer, och att det bland annat kan förhålla sig på det sättet när beslutet innebär att de rättigheter som den enskilde har förvärvat före dess antagande ändras (dom Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 59).

54 I förevarande fall påverkar beslut 2013/448, i den del det fastställer korrigeringsfaktorn, klagandena i deras objektiva egenskap av verksamhetsutövare med anläggningar som genererar utsläpp av växthusgaser, utan att det tar hänsyn till deras individuella situation.

55 Dessutom leder inte fastställandet av korrigeringsfaktorn genom beslut 2013/448, i sig, till en ändring av de rättigheter som förvärvats av klagandena före antagandet av detta beslut, eftersom den slutliga tilldelningen av gratis utsläppsrätter kräver att korrigeringsfaktorn först fastställs. Enligt artiklarna 10a.5 och 11.2 i direktiv 2003/87, jämförda med artikel 10.9 första stycket i beslut 2011/278, är det med tillämpning av denna korrigeringsfaktor som medlemsstaterna fastställer det slutliga totala antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis.

56 Dessa överväganden rörande beslut 2013/448 gäller i tillämpliga delar artikel 15.3 i beslut 2011/278, vars giltighet också har bestritts. Denna bestämmelse, som både riktar sig till medlemsstaterna och till kommissionen, återger nämligen i huvudsak det sätt att fastställa korrigeringsfaktorn som föreskrivs i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87.

57 Mot denna bakgrund kan det inte anses att en direkt talan, i den mening som avses i artikel 263 FEUF, som väckts av klagandena mot beslut 2011/278 och beslut 2013/448, utan tvekan hade tagits upp till sakprövning.

58 Under dessa förhållanden ska begärandena om förhandsavgörande tas upp till sakprövning i den del de rör giltigheten såväl av beslut 2013/448 som av beslut 2011/278.

Huruvida beslut 2011/278 är giltigt

59 De hänskjutande domstolarna har ställt frågorna 1–4 i målen C-191/14 och C-192/14, fråga 3 i mål C-295/14 och fråga 1 i målen C-389/14 och C-391/14–C-393/14 för att få klarhet i huruvida artikel 15.3 i beslut 2011/278 är giltig, i den del denna bestämmelse utesluter beaktandet av utsläpp från elproducenter vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter i den mening som avses i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 (nedan kallat det högsta årliga antalet utsläppsrätter).

60 Eftersom detta antal är avgörande för korrigeringsfaktorn, skulle det faktum att denna bestämmelse är ogiltig följaktligen påverka giltigheten av artikel 4 i beslut 2013/448 och bilaga II till det beslutet, i vilka kommissionen har fastställt korrigeringsfaktorn.

61 Klagandena i de nationella målen anser att det framgår av artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 att kommissionen, vid fastställandet av korrigeringsfaktorn, borde ha inkluderat utsläppen från vissa elproducenter i det högsta årliga antalet utsläppsrätter. De har närmare bestämt gjort gällande att det är oförenligt med denna bestämmelse att utesluta utsläpp som härrör från elproduktion från rökgaser och kraftvärme.

62 I detta hänseende påpekar EU-domstolen att korrigeringsfaktorn fastställs när de matematiska beräkningar som föreskrivs i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 kräver det. Det framgår av denna bestämmelse, jämförd med artikel 15.3 i beslut 2011/278, att kommissionen är skyldig att jämföra det preliminära antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis till anläggningar som inte omfattas av artikel 10a.3 i direktiv 2003/87 med det högsta årliga antalet utsläppsrätter. Det högsta årliga antalet utsläppsrätter motsvarar summan av de utsläpp som avses i artikel 10a.5 första stycket a och b i det direktivet.

63 Det är endast när det preliminära antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis till anläggningar som inte omfattas av artikel 10a.3 i direktiv 2003/87 överstiger det högsta årliga antalet utsläppsrätter som kommissionen fastställer korrigeringsfaktorn utifrån resultatet av denna jämförelse.

64 När det gäller uteslutandet av utsläpp från elproducenter från det högsta årliga antalet utsläppsrätter, följer detta av tillämpningsområdet för artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, vilket är begränsat till ”anläggningar som inte omfattas av punkt 3 [i den artikeln]”. I artikel 10a.3 hänvisas nämligen till elproducenter, avskiljningsanläggningar, transportledningar och lagringsplatser för koldioxid. Däri föreskrivs att det i princip inte ska ske någon fri tilldelning av utsläppsrätter till dessa.

65 Av detta framgår att hänvisningen i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 till ”anläggningar som inte omfattas av punkt 3” ska förstås på så sätt att den avser anläggningar som varken är elproducenter, avskiljningsanläggningar, transportledningar eller lagringsplatser för koldioxid.

66 Den omständigheten att det förbud som föreskrivs i artikel 10a.3 i direktiv 2003/87 är tillämpligt om inte annat följer av andra bestämmelser, påverkar inte denna slutsats. Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 73 i sitt förslag till avgörande är uteslutandet av de i nämnda artikel avsedda anläggningarna från gratis tilldelning av utsläppsrätter en direkt följd av denna principbestämmelse, från vilken det gjorts undantag enligt andra bestämmelser som tillåter undantag.

67 Dessutom bygger de värden som avses i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 på historiska uppgifter. Såsom kommissionen påpekat vid förhandlingen fanns, till skillnad från elproducenter, under referensperioderna inte några avskiljningsanläggningar, transportledningar eller lagringsplatser för koldioxid enligt artikel 10a.3 i direktiv 2003/87. Vid antagandet av genomförandebestämmelser i den mening som avses i artikel 10a.1 i direktivet, i syfte att genomföra artikel 10a.5 i direktivet, kunde kommissionen följaktligen med rätta tolka hänvisningen i den sistnämnda bestämmelsen till ”anläggningar som inte omfattas av punkt 3” på så sätt att den endast avser anläggningar som inte producerar el.

68 Eftersom artikel 15.3 i beslut 2011/278 inte tillåter att utsläpp från elproducenter beaktas vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter, strider den bestämmelsen inte mot lydelsen i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, jämförd med punkt 3 i sistnämnda artikel.

69 Denna tolkning överensstämmer också med systematiken i direktiv 2003/87 och med de ändamål som eftersträvas med direktivet.

70 Artikel 15.3 i beslut 2011/278 avspeglar nämligen tudelningen i bland annat artikel 10a.1 tredje stycket och 10a.3–10a.5 i direktiv 2003/87. Enligt dessa bestämmelser ska det göras en åtskillnad mellan anläggningar som omfattas av artikel 10a.3 i detta direktiv och andra anläggningar som genererar utsläpp av växthusgaser (nedan kallade industrianläggningar). I den förstnämnda kategorin återfinns bland annat elproducenter i den mening som avses i artikel 3 u i detta direktiv.

71 I enlighet med denna åtskillnad ska korrigeringsfaktorn, enligt artikel 10.9 första stycket i beslut 2011/278, tillämpas endast på det preliminära antalet gratis utsläppsrätter som tilldelas industrianläggningarna. När det gäller de anläggningar som omfattas av artikel 10a.3 i direktiv 2003/87 och som uppfyller villkoren för gratis tilldelning av utsläppsrätter, föreskrivs i artikel 10.9 andra stycket i beslut 2011/278 att den slutliga kvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis följer av justeringen av den preliminära sammanlagda årskvantitet utsläppsrätter, som endast görs genom den linjära faktor som föreskrivs i artikel 9 i direktiv 2003/87.

72 Trots denna tydliga skillnad mellan elproducenter och industrianläggningar kan de sistnämnda erhålla gratis utsläppsrätter för vissa utsläpp som uppvisar ett samband med elproduktion. Dessa utsläpp beaktas emellertid inte när det gäller det högsta årliga antalet utsläppsrätter.

73 När det gäller elproduktion från restgaser framgår det av skäl 32 i beslut 2011/278 att kommissionen, med tillämpning av artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87, har beaktat de utsläpp som har ett samband med effektiv energiåtervinning ur restgaser. Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 68 i sitt förslag till avgörande har kommissionen i detta syfte anpassat vissa produktriktmärken, bland annat för koks, smält råjärn och sintrad järnmalm. Kommissionen avser därmed att uppmuntra företag att återanvända eller sälja restgaser som genererats vid tillverkningen av dessa produkter. Det följer nämligen av skäl 32 i beslut 2011/278 att återanvändningen av dem i en annan process i en industrianläggning i princip ger rätt till tilldelning av ytterligare gratis utsläppsrätter. Även om en elproducents förbränning av dessa gaser inte ger rätt till en sådan tilldelning, gör försäljningen till en sådan producent det möjligt för den som producerar restgaser att spara utsläppsrätter.

74 Eftersom det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis till industrianläggningar enligt artikel 10.2 i beslut 2011/278 bland annat följer av en multiplikation av deras historiska verksamhetsnivå med de riktmärken som återfinns i bilaga I till detta beslut, för bland annat koks, smält råjärn och sintrad järnmalm, har detta antal ökat på grundval av de anpassningar som kommissionen gjort. I den mån restgaserna har förbränts av elproducenter, har emellertid motsvarande utsläpp inte beaktats vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter.

75 När det gäller produktion av kraftvärme framgår det av artikel 10a.3 och 10a.5 i direktiv 2003/87 att de utsläpp som genererats av elproducenter, inklusive de som genererats av kraftvärmeanläggningar som producerar el, inte beaktas vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter. Däremot föreskrivs i artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87 att tilldelningen av utsläppsrätter ska ske på ett sätt som ger incitament till användning av energieffektiv teknik för att minska utsläppen av växthusgaser och för att förbättra energiproduktionen genom att använda bland annat högeffektiv kraftvärme. I detta sammanhang anges i skäl 21 i beslut 2011/278 att för att säkerställa att det antal utsläppsrätter som tilldelas gratis är oberoende av värmeförsörjningsstrukturen bör utsläppsrätterna tilldelas värmeförbrukaren.

76 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 87 i sitt förslag till avgörande underlättar den omständigheten att anläggningar som själva producerar värme och anläggningar som köper denna värme från kraftvärmeanläggningar behandlas på samma sätt hanteringen av värmeanvändning inom ramen för tilldelningen av gratis utsläppsrätter. För tilldelningen av utsläppsrätter till dessa anläggningar är det i princip inte nödvändigt att i det enskilda fallet undersöka värmekällorna och pröva vilken kvantitet värme som inköpts från vilka källor. Denna mekanism bidrar dessutom till att uppnå målet att främja användandet av tekniker såsom kraftvärme, eftersom industrianläggningarna, genom att använda värme som härrör från kraftvärmeanläggningar, sparar utsläppsrätter som de kan sälja.

77 Detta asymmetriska beaktande av utsläpp som härrör från elproduktion från restgaser och från kraftvärme leder till en höjning av korrigeringsfaktorn som, vilket påpekats i punkterna 62 och 63, följer av en jämförelse mellan, å ena sidan, det preliminära årliga totala antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis till industrianläggningar och, å andra sidan, det högsta årliga antalet utsläppsrätter.

78 Det är riktigt att korrigeringsfaktorn, med anledning av dessa asymmetrier, kan minska verkningarna av de åtgärder som vidtas av kommissionen med tillämpning av artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87. I motsats till vad vissa av klagandena i de nationella målen har gjort gällande, var kommissionen emellertid inte skyldig att göra en symmetrisk behandling av dessa utsläpp vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter. Tvärtom framgår det av punkterna 62–68 i förevarande dom att uteslutandet, vid fastställandet av detta antal, av utsläpp som genererats av elproducenter följer av artikel 10a.5 i detta direktiv, som inte ger kommissionen något utrymme för skönsmässig bedömning i detta hänseende.

79 En sådan asymmetrisk behandling av utsläppsrätter är dessutom förenlig med det huvudsakliga målet med direktiv 2003/87, vilket är att skydda miljön genom en minskning av utsläppen av växthusgaser (se, för ett liknande resonemang, dom Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 31).

80 I detta hänseende framgår det av artikel 1 andra stycket i samma direktiv att det i direktivet föreskrivs att minskningarna av växthusgasutsläppen ska ökas så att de bidrar till de minskningsnivåer som enligt vetenskapen anses nödvändiga för att undvika klimatförändringar.

81 Såsom framgår av bland annat skälen 3 och 5 i direktiv 2009/29 avser direktiv 2003/87 att till år 2020 minska unionens sammanlagda växthusgasutsläpp med minst 20 procent jämfört med nivåerna år 1990, och detta på ett ekonomiskt effektivt sätt. För att uppnå detta mål har unionslagstiftaren föreskrivit två mekanismer. Den första, som införts genom artikel 9 i direktiv 2003/87, innebär, enligt skälen 13 och 14 i direktiv 2009/29, att antalet tillgängliga utsläppsrätter ska minska linjärt med tillämpning av en faktor på 1,74 procent jämfört med den genomsnittliga totala årliga kvantitet utsläppsrätter som utfärdas av medlemsstaterna i enlighet med kommissionens beslut om de nationella tilldelningsplanerna perioden 2008–2012. Den andra mekanismen utgörs av auktioner av utsläppsrätter som också ska möjliggöra en minskning av utsläppen av växthusgaser på ett ekonomiskt effektivt sätt.

82 I överensstämmelse med skäl 19 i direktiv 2009/29 framgår det av artiklarna 10.1 och 10a.3 i direktiv 2003/87 att auktioner av utsläppsrätter sedan år 2013 blivit regel för elproducenter. När det gäller anläggningar som erhåller gratis utsläppsrätter efter denna tidpunkt ska, enligt artikel 10a.11 i direktiv 2003/87 jämförd med skäl 21 i direktiv 2009/29, dessa utsläppsrätters antal minskas gradvis, med målsättningen att all gratis tilldelning av utsläppsrätter ska ha avskaffats under år 2027.

83 Såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 57 och 58 i sitt förslag till avgörande bidrar korrigeringsfaktorn till att uppnå dessa mål. För det första genomför denna korrigeringsfaktor den linjära minskning av tillgängliga utsläppsrätter som föreskrivs i artikel 9 i direktiv 2003/87. Eftersom det högsta årliga antalet utsläppsrätter inte beaktar utsläpp som härrör från elproduktion, säkerställer denna korrigeringsfaktor för det andra att antalet gratis utsläppsrätter som slutligt ska tilldelas industrianläggningar inte inkluderar dessa utsläpp. På detta sätt avser korrigeringsfaktorn att kompensera beaktandet av utsläpp som härrör från elproduktion från restgaser och från kraftvärme vid fastställandet av det preliminära antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis.

84 Övervägandena i punkterna 62–83 i förevarande dom gäller också för beslut 2013/448, i den mån korrigeringsfaktorn där har fastställts i enlighet med artikel 15.3 i beslut 2011/278.

85 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av frågorna 1–4 i målen C-191/14 och C-192/14, fråga 3 i mål C-295/14 och fråga 1 i målen C-389/14 och C-391/14–C-393/14 inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 15.3 i beslut 2011/278, i den del denna bestämmelse utesluter beaktandet av utsläpp från elproducenter vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter.

Huruvida beslut 2013/448 är giltigt

86 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regional förvaltningsdomstol i Niederösterreich) och Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) har ställt fråga 9 i målen C-191/14 och C-192/14 respektive fråga 5 i målen C-389/14 och C-391/14–C-393/14 för att EU-domstolen ska uttala sig om giltigheten av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448, i den mån den korrigeringsfaktor som där fastställs grundar sig på motsägelsefulla uppgifter.

87 Klagandena i de nationella målen anser nämligen att kommissionen har gjort fel vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter. Dessa fel följer av avvikande tolkningar av artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87, vilken enligt klagandena avser samtliga utsläpp ”som [medlemsstaterna endast inkluderat] i gemenskapssystemet från och med 2013”.

88 Samma fel har åberopats av klagandena i målet vid Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen). Den domstolen har emellertid inte ställt någon fråga angående detta till EU-domstolen. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) anser att de uppgifter om utsläpp från nederländska anläggningar som lämnats till kommissionen överensstämmer med kraven i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87. Denna bestämmelse kräver att endast utsläppen från anläggningar som endast omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter från och med år 2013 beaktas vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter.

89 EU-domstolen påpekar i detta sammanhang att de olika språkversionerna inte överensstämmer med varandra. Medan det i den franska versionen av artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87 hänvisas till ”utsläpp … som endast ingått i gemenskapssystemet från och med 2013”, hänvisas det i andra språkversioner, bland annat den spanska, danska, tyska, engelska, italienska, nederländska, polska, portugisiska, rumänska, slovenska och svenska, till ”utsläppen … från anläggningar som endast deltagit i gemenskapssystemet från och med 2013”.

90 Enligt EU-domstolens fasta praxis fordrar behovet av en enhetlig tolkning av en unionsbestämmelse att den, i händelse av bristande överensstämmelse mellan dess språkversioner, tolkas med hänsyn till sammanhanget i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, punkt 17).

91 Den omständigheten att artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87 endast hänvisar till ”utsläppen … från anläggningar som endast deltagit i gemenskapssystemet från och med 2013”, och inte till alla utsläpp som ingått i systemet sedan dess, framgår av systematiken i direktivet. Artikel 9a.2 i direktivet, som införts i direktivet genom artikel 1 led 10 i direktiv 2009/29, avser nämligen, såsom framgår av skäl 14 i det sistnämnda direktivet, att säkerställa att det antal utsläppsrätter som gemenskapen utfärdar justeras i syfte att beakta de utsläpp som genereras av anläggningar som deltagit i gemenskapssystemet från och med 2013.

92 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 50 i sitt förslag till avgörande har tillämpningsområdet för direktiv 2003/87 utvidgats från och med den 1 januari 2013 till att omfatta bland annat utsläpp som härrör från framställning av aluminium och från vissa sektorer inom kemibranschen. Med anledning av detta ändrades bilaga I till direktiv 2003/87, i vilken återfinns en förteckning över de verksamheter som omfattas av direktivets tillämpningsområde, genom direktiv 2009/29. Det antal utsläppsrätter som ska utfärdas för hela unionen justerades följaktligen, i enlighet med artikel 9a.2 i direktiv 2003/87, på så sätt att det omfattade utsläpp från ”anläggningar som bedriver någon av verksamheterna i bilaga I [till detta direktiv] och som inkluderas i gemenskapssystemet från och med 2013”.

93 I artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87 beaktas justeringen av antalet utsläppsrätter som utfärdas för hela gemenskapen i syfte att, i det högsta årliga antalet utsläppsrätter, avspegla motsvarande ökning av det preliminära antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis till industrianläggningar. Med anledning av sambandet mellan denna bestämmelse och artikel 9a.2 i samma direktiv, skulle det således vara inkonsekvent att använda olika uppgifter.

94 Det framgår av det ovan anförda att kommissionen, vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter, i enlighet med artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87 endast skulle beakta utsläppen från anläggningar som deltagit i gemenskapssystemet från och med år 2013. Denna bestämmelse utgör således hinder för ett beaktande av utsläpp som härrör från verksamheter som anges i bilaga I till direktiv 2003/87 sedan år 2013 i den mån dessa utsläpp genererats av anläggningar som omfattades av systemet för handel med utsläppsrätter före denna tidpunkt.

95 Det framgår emellertid av de skriftliga yttranden som getts in till EU-domstolen, samt av de förklaringar som kommissionen lämnat vid förhandlingen, att kommissionen, åtminstone delvis, beaktat utsläppen från anläggningar som omfattades av systemet för handel med utsläppsrätter före 2013 vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter. Detta antal överensstämmer således inte med de krav som följer av artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87, eftersom antalet är för högt.

96 Denna slutsats påverkas inte av kommissionens argument att direktiv 2003/87 inte ger kommissionen möjlighet att ändra de uppgifter som medlemsstaterna lämnat till den med tillämpning av artikel 9a.2 i det direktivet.

97 Denna bestämmelse innehåller nämligen en dubbel skyldighet. För det första ska medlemsstaterna inhämta utsläppsdata från de anläggningar som inte inkluderats i systemet för handel med utsläppsrätter förrän år 2013. För det andra ska dessa utsläppsdata lämnas till kommissionen för att denna ska kunna vidta de åtgärder som krävs enligt direktiv 2003/87. Kommissionen skulle sålunda ha sett till att medlemsstaterna lämnade relevanta uppgifter till den så att den kunde uppfylla sina egna skyldigheter. I den mån dessa uppgifter inte gjorde det möjligt för kommissionen att fastställa det högsta årliga antalet utsläppsrätter, och följaktligen korrigeringsfaktorn, skulle den i vart fall ha ombett medlemsstaterna att genomföra nödvändiga korrigeringar.

98 Eftersom kommissionen – såsom konstaterats i punkt 95 i förevarande dom – inte fastställt det högsta årliga antalet utsläppsrätter i enlighet med kraven i artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87, strider också den korrigeringsfaktor som fastställts i artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 mot denna bestämmelse.

99 Det framgår av det ovan anförda att fråga 9 i målen C-191/14 och C-192/14 och fråga 5 i målen C-389/14 och C-391/14–C-393/14 ska besvaras på så sätt att artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 är ogiltiga.

De övriga frågorna

100 Mot bakgrund av svaret på fråga 9 i målen C-191/14 och C-192/14 och fråga 5 i målen C-389/14 och C-391/14–C-393/14, saknas skäl att svara på övriga frågor rörande giltigheten av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448.

Huruvida rättsverkningarna av förevarande dom ska begränsas i tiden

101 För det fall EU-domstolen slår fast att artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448, som fastställer korrigeringsfaktorn, är ogiltiga, har kommissionen yrkat att domens rättsverkningar ska begränsas i tiden.

102 Detta yrkande sammanfaller också med de farhågor som Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regional förvaltningsdomstol i Niederösterreich) gett uttryck för i sin sjätte och i sin sjunde fråga och Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio) i sin andra fråga. Genom dessa frågor har nämnda domstolar sökt få klarhet i följderna av en ogiltigförklaring av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448.

103 När det är motiverat av tvingande rättssäkerhetshänsyn är EU-domstolen med stöd av artikel 264 andra stycket FEUF – som analogt är tillämplig även inom ramen för en begäran av förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF angående giltigheten av unionsakter – behörig att i varje enskilt fall ange vilka verkningar av rättsakten i fråga som ska betraktas som bestående (dom Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 93).

104 I förevarande fall utgör fastställandet av korrigeringsfaktorn och dess tillämpning av medlemsstaterna nödvändiga stadier i genomförandet av det system för handel med utsläppsrätter som införts genom direktiv 2003/87. Såsom framgår av punkt 83 i förevarande dom bidrar nämligen korrigeringsfaktorn till att uppfylla målen med detta direktiv, däribland minskningen av antalet tillgängliga utsläppsrätter. Såsom framgår av punkt 55 i förevarande dom fastställer dessutom medlemsstaterna det slutliga totala antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis med tillämpning av korrigeringsfaktorn.

105 Av detta framgår för det första att ogiltigförklaringen av korrigeringsfaktorn kan påverka samtliga slutliga tilldelningar som gjorts i medlemsstaterna före denna dom på grundval av bestämmelser som anses giltiga. Ogiltigförklaringen av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 riskerar således att leda till betydande återverkningar på ett stort antal rättsförhållanden som ingåtts i god tro. Dessa tvingande rättssäkerhetshänsyn kan motivera en begränsning i tiden av rättsverkningarna av denna ogiltigförklaring.

106 För det andra konstaterar EU-domstolen att ogiltigförklaringen av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448, genom avsaknaden av en tillämplig korrigeringsfaktor, skulle utgöra hinder för tilldelning av utsläppsrätter under en period efter avkunnandet av förevarande dom. Det tillfälliga rättsliga tomrum som uppstod skulle kunna äventyra genomförandet av det system för handel med utsläppsrätter som införts genom direktiv 2003/87 och följaktligen äventyra uppnåendet av direktivets mål. Varje avbrott i handeln med utsläppsrätter skulle nämligen strida mot det huvudsakliga målet med detta direktiv, det vill säga skyddet av miljön genom en minskning av växthusgaserna (se, analogt, dom Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 61).

107 Det ska emellertid erinras om att när EU-domstolen i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF konstaterar att en unionsakt är ogiltig, medför EU-domstolens avgörande en skyldighet för behöriga unionsinstitutioner att vidta nödvändiga åtgärder för att avhjälpa den konstaterade rättsstridigheten (se, för ett liknande resonemang, dom Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 124).

108 För det tredje ankommer det på EU-domstolen – när den utnyttjar möjligheten att begränsa rättsverkningarna bakåt i tiden av ett förhandavgörande om ogiltigförklaring av en unionsakt – att fastställa huruvida ett undantag från denna begränsning av verkningarna i tiden, som den försett sin dom med, kan föreskrivas till förmån för den part i det nationella förfarandet som väckt talan vid den nationella domstolen mot de nationella genomförandeåtgärderna avseende unionsakten, eller om det tvärtom, även gentemot denna part, är lämpligt att en ogiltigförklaring av unionsakten endast har rättsverkningar för framtiden (se, för ett liknande resonemang, dom Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, punkt 25).

109 Eftersom den ogiltighet som konstaterats i punkt 99 i förevarande dom kommer att leda till att kommissionen genomför en översyn av korrigeringsfaktorn med tillämpning av artikel 10a.1 och 10a.5 i direktiv 2003/87, är det inte uteslutet att detta leder till en minskning av det högsta årliga antalet utsläppsrätter och till en motsvarande höjning av korrigeringsfaktorn.

110 Det saknas därför skäl att undanta klagandena i de nationella målen från begränsningen i tiden av verkningarna av ogiltigförklaringen av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448.

111 Av det ovan anförda följer att EU-domstolen begränsar verkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 på så sätt att denna ogiltigförklaring inte har några verkningar förrän efter utgången av en period på tio månader från och med avkunnandet av förevarande dom för att kommissionen ska kunna vidta nödvändiga åtgärder, och att de åtgärder som vidtas under denna period på grundval av de ogiltigförklarade bestämmelserna inte kan ifrågasättas.

Rättegångskostnader

112 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de hänskjutande domstolarna att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Vid prövningen av frågorna 1–4 i målen C-191/14 och C-192/14, fråga 3 i mål C-295/14 och fråga 1 i målen C-389/14 och C-391/14–C-393/14 har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 15.3 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, i den del denna artikel 15.3 utesluter beaktandet av utsläpp från elproducenter vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter.**

2) **Artikel 4 i och bilaga II till kommissionens beslut 2013/448/EU av den 5 september 2013 om nationella genomförandeåtgärder för övergångsutdelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 11.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG är ogiltiga.**

3) **Verkningarna av ogiltigförklaringen av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 begränsas i tiden på så sätt att denna ogiltigförklaring inte har några verkningar förrän efter utgången av en period på tio månader från och med avkunnandet av förevarande dom för att Europeiska kommissionen ska kunna vidta nödvändiga åtgärder, och att de åtgärder som vidtas fram till utgången av denna period på grundval av de ogiltigförklarade bestämmelserna inte kan ifrågasättas.**

Underskrifter