Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 8. marts 2016 [1]

Sagerne C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P og C-565/14 P

DK Recycling und Roheisen GmbH
mod
Europa-Kommissionen (sag C-540/14 P),
og
Arctic Paper Mochenwangen GmbH
mod
Europa-Kommissionen (sag C-551/14 P),
og
Raffinerie Heide GmbH
mod
Europa-Kommissionen (sag C-564/14 P)
og
Romonta GmbH
mod

Europa-Kommissionen (sag C-565/14 P)

»Appel — miljø — direktiv 2003/87/EF — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — midlertidige regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter — afgørelse 2011/278/EU — nationale gennemførelsesforanstaltninger fremsendt af Forbundsrepublikken Tyskland — afslag på optagelse af visse anlæg på listerne over anlæg, der modtager gratis emissionskvoter — klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde — væsentlig bestemmelse i en basisretsakt — gennemførelsesbeføjelser — delmål om at opretholde konkurrencevilkårene«

1. De fire appelsager, som jeg vil behandle i dette forslag til afgørelse, er anlagt af fire tyske virksomheder - DK Recycling und Roheisen GmbH (appellant i sag C-540/14 P, herefter »DK Recycling«), Arctic Paper Mochenwangen GmbH (appellant i sag C-551/14 P, herefter »Arctic Paper«), Raffinerie Heide GmbH (appellant i sag C-564/14 P, herefter »Raffinerie Heide«) og Romonta GmbH (appellant i sag C-565/14 P, herefter »Romonta«) (herefter under ét »appellanterne«) - som driver en række anlæg, der er underlagt den ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, der er fastlagt i direktiv 2003/87/EF [2]. Samtlige appellanter har ansøgt de tyske myndigheder om tildeling af gratis emissionskvoter til deres anlæg på grundlag af en klausul i de nationale gennemførelsesforanstaltninger, som er vedtaget i Tyskland, og som gør det muligt at tildele yderligere gratiskvoter til virksomheder, der pålægges en »urimelig byrde«, fordi de deltager i kvotehandelsordningen (herefter »klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde«).

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.10.2003 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 23.4.2009 (EUT L 140, s. 63, herefter »direktiv 2003/87«).

2. De fire appelsager vedrører fire domme[3] (herefter under ét »de appellerede domme«), hvorved Den Europæiske Unions Ret i det væsentlige forkastede appellanternes påstande om delvis annullation af afgørelse 2013/448/EU[4] (herefter »den omtvistede afgørelse«). Ved denne afgørelse afviste Europa-Kommissionen at optage appellanternes anlæg på listen over anlæg, der var omfattet af direktiv 2003/87, med henblik på tildeling af de gratiskvoter, som de tyske myndigheder havde foreslået på grundlag af klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde.

3. Det vigtigste spørgsmål, der rejses i disse sager, og som Domstolen først skal tage stilling til, vedrører omfanget af Kommissionens kompetence til at træffe foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2003/87 med henblik på at fastsætte harmoniserede regler for tildeling af gratiskvoter for den tredje handelsperiode, dvs. fra og med 2013. Det grundlæggende spørgsmål, der skal belyses i disse appelsager, er mere specifikt, om direktiv 2003/87, som ændret ved direktiv 2009/29[5], i lyset af de mål, der er fastsat for ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, var til hinder for, at Kommissionen fastsatte en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i de nævnte gennemførelsesforanstaltninger.

I – Retsforskrifter

A – *Direktiv 2003/87*

4. Som led i de tiltag, der er iværksat for at opfylde forpligtelserne i Kyotoprotokollen[6], er der ved direktiv 2003/87 indført en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union med det formål at fremme reduktionen af emissioner af disse gasser. Ordningen forfølger dette formål på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde[7]. Direktivet bestemmer med dette formål, at den samlede kvotemængde i EU, som udstedes hvert år, skal mindskes lineært[8].

5. Ifølge femte betragtning til direktiv 2003/87 skal dette direktiv bidrage til at opfylde EU's og dets medlemsstaters forpligtelser »mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen«.

6. Det er ifølge syvende betragtning til direktiv 2003/87 »nødvendigt at fastsætte EF-bestemmelser om medlemsstaternes tildeling af kvoter for at bidrage til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrencefordrejninger«.

7. Artikel 10, 10a og 10c i direktiv 2003/87, der blev indsat heri ved direktiv 2009/29, indeholder regler for tildeling af den samlede kvotemængde i EU, som udstedes hvert år, for den tredje handelsperiode. Medlemsstaterne har fra 2013 skullet auktionere en del af disse kvoter[9]. Den anden del, der gradvis mindskes[10], tildeles gratis efter reglerne i artikel 10a og 10c i direktiv 2003/87.

3 — Domme af 26.9.2014, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833), Arctic Paper Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828), Romonta mod Kommissionen (T-614/13, EU:T:2014:835) og Raffinerie Heide mod Kommissionen (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Kommissionens afgørelse af 5.9.2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87 (EUT L 240, s. 27).

5 — Jf. fodnote 2 til dette forslag til afgørelse.

6 — Rådets beslutning 2002/358/EF af 25.4.2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT L 130, s. 1).

7 — Artikel 1 i direktiv 2003/87.

8 — Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2003/87.

9 — Jf. artikel 10 i direktiv 2003/87 og 15. betragtning til direktiv 2009/29.

10 — Artikel 10a, stk. 11, i direktiv 2003/87.

8. Hvad nærmere angår overgangsordningen for gratistildeling, der efter planen skal udløbe i 2027 [11], fremgår det af 23. betragtning til direktiv 2009/29, at »[m]idlertidige gratistildelinger til anlæg bør være omfattet af harmoniserede fællesskabsregler (ex ante-benchmarks) for at mindske konkurrenceforvridningen i Fællesskabet mest muligt«.

9. Artikel 10a i direktiv 2003/87, der blev indsat ved direktiv 2009/29, stiller krav om »[m]idlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling«. Stk. 1, første til femte afsnit, og stk. 2 har følgende ordlyd:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af [gratis emissionskvoter].

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 […]

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.

[…]

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 […]«

10. Ifølge artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/87 skulle hver medlemsstat inden den 30. september 2011 offentliggøre og fremsende Kommissionen listen over anlæg på dens område, som var omfattet af dette direktiv, og angive gratistildelingerne for hvert anlæg på dens område [12]. Det bestemmes i artikel 11, stk. 3, at medlemsstaterne ikke kan udstede gratiskvoter til anlæg, som Kommissionen har afslået at opføre på den liste, der nævnes i denne artikels stk. 1.

11 — Jf. artikel 10a, stk. 11, i direktiv 2003/87 og 21. betragtning til direktiv 2009/29.

12 — Jf. også artikel 15 i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27.4.2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i direktiv 2003/87 (EUT L 130, s. 1).

B – *Afgørelse 2011/278/EU*

11. Den 27. april 2011 vedtog Kommissionen afgørelse 2011/278[13] i henhold til artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, hvori den forpligtes til at vedtage fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for EU med henblik på harmoniseret tildeling af gratiskvoter. I denne afgørelse fastsatte den midlertidige EU-regler for tildeling af de nævnte kvoter.

12. Kommissionen udviklede i det omfang, det var muligt, et benchmark for hvert produkt[14]. Kommissionen udviklede et hierarki med tre fallback-metoder, som kan benyttes, hvor det ikke er teknisk muligt at aflede et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til gratistildeling af emissionskvoter[15]. For det første finder varmebenchmarket anvendelse i forbindelse med varmeforbrugende processer, hvor der anvendes en målelig varmebærer. For det andet finder brændselsbenchmarket anvendelse, hvor der forbruges ikke-målelig varme. For det tredje tildeles emissionskvoterne på grundlag af de historiske emissioner, når der er tale om procesemissioner.

C – *Tysk ret*

13. I Tyskland blev afgørelse 2011/278 bl.a. gennemført ved lov af 21. juli 2011 om handel med drivhusgasemissioner (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) (herefter »TEHG«). TEHG's § 9, stk. 5, indeholder en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde. Den bestemmer følgende:

»Hvis en tildeling af kvoter […] indebærer en urimelig byrde for driftslederen af et anlæg og for en til denne knyttet virksomhed, der i henhold til erhvervsretlige eller selskabsretlige regler hæfter for de økonomiske risici, som denne driftsleder pådrager den, tildeler den kompetente myndighed efter ansøgning fra driftslederen yderligere kvoter i det omfang, det er nødvendigt for at yde en rimelig kompensation, forudsat at Europa Kommissionen ikke har afslået denne tildeling i henhold til artikel 11, stk. 3, i direktiv [2003/87].«

II – **Sagens baggrund**

14. Appellanterne er fire tyske virksomheder, som driver en række anlæg, der siden den 1. januar 2005 har været underlagt ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. De har alle ansøgt de kompetente tyske myndigheder om tildeling af gratiskvoter til deres anlæg, bl.a. på grundlag af klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i TEHG's § 9, stk. 5.

15. Den 7. maj 2012 sendte Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen listen over de anlæg på dens område, der var omfattet af direktiv 2003/87, og angav de kvoter og gratiskvoter, der skulle tildeles hvert anlæg på dens område. For så vidt angik appellanternes anlæg havde denne medlemsstat beregnet den foreløbige mængde af de emissionskvoter, der skulle tildeles gratis, bl.a. på grundlag af klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i TEHG's § 9, stk. 5. Med hensyn til anvendelsen af denne klausul fastslog den kompetente tyske myndighed, at der var fare for, at appellanterne blev ramt af en økonomisk blokering, hvis de gratis emissionskvoter alene blev tildelt efter de harmoniserede EU-regler.

16. Den 5. september 2013 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvorved den afviste optagelsen af appellanternes anlæg på listen over anlæg, der var omfattet af direktiv 2003/87, og de foreløbige samlede årlige emissionskvoter, der tildeltes gratis til disse anlæg.

13 — Nævnt i fodnote 12 til dette forslag til afgørelse.

14 — Jf. fjerde betragtning og bilag I til afgørelse 2011/278.

15 — Jf. 12. betragtning til afgørelse 2011/278.

17. Kommissionen begrundede afslaget således i 11. betragtning til den omtvistede afgørelse:

»Kommissionen bemærker, at Tyskland har foreslået at øge gratistildelingerne af emissionskvoter til syv anlæg, fordi landet mener at kunne undgå urimelige byrder derved. I overensstemmelse med artikel 10a i direktiv 2003/87/EF og afgørelse 2011/278/EU beregnes det foreløbige antal gratistildelinger, som fremsendes som en del af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, på grundlag af de på EU-plan harmoniserede regler. Afgørelse 2011/278/EU giver ikke mulighed for den justering, som Tyskland ønsker at foretage på grundlag af [§] 9, stk. 5, i [TEHG]. Mens tildelingen af emissionskvoter var organiseret på nationalt plan indtil 2012, har lovgiveren med overlæg fastsat fuldt harmoniserede regler for gratistildeling til anlæg for 2013, således at alle anlæg behandles på samme måde. Enhver ensidig ændring af de foreløbige mængder til gratistildeling, som medlemsstaterne beregner på grundlag af afgørelse 2011/278/EU, vil underminere denne harmoniserede tilgang. Tyskland har ikke underbygget, at en tildeling til de pågældende anlæg beregnet på grundlag af afgørelse 2011/278/EU vil være åbenlyst uhensigtsmæssig, når der henses til målet om fuld harmonisering af tildelingerne. At tildele flere gratis kvoter til nogle anlæg vil fordreje eller true med at fordreje konkurrencen og have grænseoverskridende virkninger, da handlen i alle de sektorer, der er omfattet af direktiv 2003/87/EF, finder sted over hele EU. På baggrund af princippet om lige behandling af anlæg under EU's [ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner] og af medlemsstaterne finder Kommissionen det derfor berettiget at rejse indsigelse mod det foreløbige antal gratistildelinger til visse anlæg, som er omfattet af de tyske nationale gennemførelsesforanstaltninger og anført i punkt A i bilag I.«

III – **Retsforhandlingerne for Retten og de appellerede domme**

18. Appellanterne anlagde søgsmål ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, for så vidt som den afviste optagelsen af deres anlæg på listen over anlæg, der var omfattet af direktiv 2003/87.

19. Den 26. september 2014 afsagde Retten de appellerede domme, hvorved den frifandt Kommissionen i det hele i de sager, der var anlagt af Arctic Paper, Raffinerie Heide og Romonta. Retten gav til gengæld DK Recycling delvist medhold[16], men forkastede selskabets anbringender vedrørende afslaget på tildeling af gratis emissionskvoter på grundlag af klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde[17].

IV – **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

20. Appellanterne har iværksat de foreliggende appeller ved appelskrifter indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. november og den 2., 8. og 9. december 2014.

21. Ved særskilte dokumenter indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 27. november, den 2. december og den 8. december 2014 anmodede DK Recycling, Arctic Paper og Romonta om, at deres sager blev undergivet en fremskyndet procedure.

22. Ved kendelser af 2. februar 2015[18] forkastede Domstolens præsident anmodningerne om en fremskyndet procedure.

16 — I dom DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833) tog Retten DK Recyclings påstand til følge, for så vidt som Kommissionen i den omtvistede afgørelse afviste at tildele gratis emissionskvoter til selskabets anlæg på grundlag af en procesemissionsdelinstallation til produktion af zink i højovn og relaterede processer. Denne del af dommen er ikke omfattet af DK Recyclings appelskrift i sag C-540/14.

17 — Det drejer sig om det første og andet anbringende. Jf. nærmere bestemt præmis 39-101 i dom DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833).

18 — Domstolens præsidents kendelser DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (C-540/14 P, EU:C:2015:58), Arctic Paper Mochenwangen mod Kommissionen (C-551/14 P, EU:C:2015:107) og Romonta mod Kommissionen (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

23. De enkelte appellanter har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver de pågældende appellerede domme [19], træffer afgørelse om sagernes realitet og annullerer den omtvistede afgørelse, for så vidt som den vedrører appellanterne. DK Recycling, Arctic Paper og Romonta har hver især også nedlagt subsidiær påstand om, at den pågældende appellerede dom ophæves, og at sagen hjemvises til Retten. Samtlige appellanter har endelig nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24. Kommissionen har i de nævnte fire sager nedlagt påstand om frifindelse og om, at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

V – **Analyse**

A – *Indledende bemærkninger*

25. Appellanterne har støttet deres påstande på en række anbringender, der i det store og hele er sammenfaldende. Samtlige appellanter har bl.a. gjort gældende, at Retten tilsidesatte grundlæggende rettigheder ved vurderingen af den ordning for gratistildeling, der er indeholdt i afgørelse 2011/278, og at den begik fejl ved vurderingen af, om afgørelse 2011/278 var forholdsmæssig.

26. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at alle appellerne bør forkastes af en »mere væsentlig« grund, som efter dens opfattelse gør alle de argumenter, sagsøgerne har fremsat i deres appeller, virkningsløse. Kommissionen har i det væsentlige anført, at direktiv 2003/87 og navnlig artikel 10a heri ikke, som Retten fastslog i de appellerede domme, gav den mulighed for at træffe bestemmelse om tildeling af gratiskvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i de gennemførelsesforanstaltninger, som den vedtog med hjemmel i denne bestemmelse - dvs. i afgørelse 2011/278.

27. Kommissionen har anfægtet Rettens vurdering på dette punkt, men nedlagt påstand om, at Domstolen stadfæster konklusionerne i de appellerede domme. Den har således i det væsentlige nedlagt påstand om, at Domstolen ændrer begrundelserne. Denne påstand fra Kommissionens side bør undersøges først, da den er præliminær i forhold til behandlingen af de anbringender, der er fremført i samtlige appelsager.

B – *Kommissionens eventuelle skønsbeføjelse til at indsætte en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278*

1. De appellerede domme

28. Ved vurderingen af appellanternes anbringender og argumenter om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og de grundlæggende rettigheder i forbindelse med afgørelse 2011/278 fastslog Retten i samtlige appellerede domme indledningsvis følgende [20]:

»Det skal bemærkes, at det ikke uden videre kan udelukkes, at der foreligger en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder og af proportionalitetsprincippet, fordi reglerne om gratistildeling af emissionskvoter, der er fastsat i afgørelse 2011/278, ikke indeholder en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, eftersom artikel 10a i direktiv 2003/87, der udgør retsgrundlaget for

19 — DK Recycling har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom, for så vidt som Kommissionen i øvrigt blev frifundet.

20 — Jf. domme DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833, præmis 50), Arctic Paper Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828, præmis 49), Romonta mod Kommissionen (T-614/13, EU:T:2014:835, præmis 53) og Raffinerie Heide mod Kommissionen (T-631/13, EU:T:2014:830, præmis 51).

denne afgørelse, ikke udelukker, at Kommissionen kan tildele kvoter gratis på grundlag af en sådan klausul. Det skal nemlig for det første bemærkes, at Kommissionen ifølge artikel 10a, stk. 1, første og andet afsnit, i direktiv 2003/87 var forpligtet til at vedtage fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele EU med henblik på gratistildeling af kvoter, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i direktiv 2003/87 ved at supplere det. Hvis Kommissionen havde indført en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, der fandt anvendelse på samtlige medlemsstater, ville denne indførelse have overholdt kravet om fuld harmonisering af disse gennemførelsesforanstaltninger for hele EU. Henset til, at en sådan klausul udelukkende ville have vedrørt tilfælde, hvor der forelå en urimelig byrde, og således ikke ville have bragt den med direktiv 2003/87 indførte ordning i fare, havde dens formål ikke været at ændre væsentlige bestemmelser i dette direktiv. For det andet var Kommissionen i medfør af artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87 forpligtet til så vidt muligt at fastlægge ex ante-benchmarks. I de tilfælde, hvor det ikke var teknisk muligt at aflede et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, rådede Kommissionen over en skønsbeføjelse til at fastlægge regler, hvilket den gjorde ved at udvikle et hierarki med tre fallback-metoder. Inden for rammerne af denne skønsbeføjelse kunne Kommissionen således i princippet have foreskrevet gratistildeling af kvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde.«

2. Parternes argumenter

29. Kommissionen har anfægtet Rettens vurdering på dette punkt og anført, at direktiv 2003/87 ikke gav den nogen skønsbeføjelse til at indsætte en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278.

30. For det første giver artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 med anvendelsen af udtrykkene »så vidt muligt« eller »i princippet« i modsætning til det af Retten anførte kun Kommissionen frihed til at vælge reguleringsstrategien for forskellige sektorer eller delsektorer. Den kan således om nødvendigt fastsætte benchmarks, der ikke er baseret på produkter, men på andre kriterier, hvilket den gjorde i afgørelse 2011/278, som indeholder varme- og brændselsbenchmarks samt et kriterium for procesemissioner.

31. For det andet udgør kravet i 23. betragtning til direktiv 2009/29 om, at der med afsæt i en særlig sektorbaseret tilgang skal fastsættes regler om gratistildeling, som er »fuldt harmoniserede […] for hele Fællesskabet«, for at mindske konkurrenceforvridningen mest muligt og undgå, at der tilskyndes til at øge emissionerne, et væsentligt aspekt af artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87. En regel, der gør det muligt at tildele et anlæg flere kvoter end et andet anlæg, som i alle henseender svarer til det førstnævnte anlæg, men hvor det medfører en »urimelig byrde« for det førstnævnte anlæg at anvende disse regler, er ikke forenelig med dette krav og ændrer væsentlige aspekter af grundretsakten, dvs. direktiv 2003/87.

32. Kommissionen mener på dette grundlag, at appellanternes argumenter er virkningsløse, fordi de ikke har gjort gældende, at direktiv 2003/87 er ulovligt, hvilket i sig selv er tilstrækkeligt til at forkaste samtlige appeller.

33. DK Recycling, Arctic Paper og Romonta har i deres replikker anført, at Retten ikke begik nogen fejl, da den fastslog, at direktiv 2003/87 ikke er til hinder for, at Kommissionen indsætter en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278. Romonta har nærmere bestemt anført, at fortolkningen om, at Kommissionen ikke kunne indsætte en sådan klausul i afgørelse 2011/278, hverken kan støttes på den sektorbaserede tilgang i dette direktiv eller på kravet om harmoniseret tildeling på EU-plan. Såfremt Domstolen finder, at Rettens vurdering er fejlagtig i denne henseende, har DK Recycling og Arctic Paper endelig subsidiært gjort gældende, at direktiv 2003/87 strider mod Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og mod proportionalitetsprincippet.

3. Retlig vurdering

a) Formaliteten med hensyn til Kommissionens påstand om ændring af begrundelserne

34. Det skal indledningsvis påpeges, at det efter fast retspraksis er en forudsætning for, at en påstand om ændring af begrundelsen kan antages til realitetsbehandling, at der foreligger en retlig interesse, forstået på den måde, at påstanden med sit resultat kan tilføre den part, som har nedlagt den, en fordel. Dette kan være tilfældet, når en påstand om ændring af begrundelsen udgør et forsvar mod et anbringende fremsat af sagsøgeren [21].

35. I det foreliggende tilfælde er formålet med påstanden om ændring af begrundelserne at få Domstolen til at fastslå, at Retten gjorde sig skyldig i urigtig retsanvendelse, da den fandt, at Kommissionen i henhold til artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 var bemyndiget til at indsætte en regel om tildeling af gratiskvoter i tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278. Såfremt Domstolen tager denne påstand til følge, vil alle de anbringender, hvormed appellanterne har bebrejdet Retten, at den ikke påtalte, at der manglede en sådan regel i afgørelse 2011/278, imidlertid miste deres virkning. Hvis artikel 10a i direktiv 2003/87 ikke bemyndigede Kommissionen til at fastsætte en sådan regel i den nævnte afgørelse, kan appellanterne således ikke foreholde Kommissionen, at den ikke har gjort det, og de kan heller ikke anfægte, at Retten ikke tog deres anbringender om retsbrud på grund af den manglende klausul i afgørelse 2011/278 til følge.

36. Jeg må som følge heraf konkludere, at Kommissionens påstand om ændring af begrundelserne kan antages til realitetsbehandling, da den har betydning for flere af de anbringender, der er fremført i appellerne.

b) Realiteten

i) Kort gennemgang af retspraksis vedrørende afgørelsen af, om bestemmelser i en grundretsakt er væsentlige eller ej

37. Med henblik at bedømme de argumenter, hvorpå Kommissionen har baseret sin påstand om ændring af begrundelserne, vil jeg først i korte træk gennemgå de principper, der er opstillet i retspraksis vedrørende afgørelsen af, om bestemmelser i en bemyndigelsesretsakt er væsentlige.

38. Det følger af fast retspraksis, at vedtagelsen af væsentlige regler på et område er forbeholdt EU-lovgiver. Disse regler skal vedtages i den grundlæggende retsforskrift og kan ikke gøres til genstand for delegation [22].

21 — Domme Ziegler mod Kommissionen (C-439/11 P, EU:C:2013:513, præmis 42) og Iride mod Kommissionen (C-329/09 P, EU:C:2011:859, præmis 48-51).

22 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

39. I dom Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516), der vedrørte en bemyndigelsesbestemmelse, som var næsten enslydende med artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87[23], og som også var vedtaget, inden Lissabontraktaten trådte i kraft, præciserede Domstolen, at vedtagelse af bestemmelser, der kræver et politisk valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe, ikke kan gøres til genstand for delegation. Det følger heraf, at gennemførelsesforanstaltninger hverken kan ændre væsentlige bestemmelser i den grundlæggende retsforskrift eller supplere denne med nye væsentlige bestemmelser[24].

40. I den samme dom bemærkede Domstolen dernæst, at spørgsmålet om, hvilke bestemmelser på et område der skal kvalificeres som væsentlige, skal baseres på objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, og at det i denne henseende er nødvendigt at tage det pågældende områdes kendetegn og særtræk i betragtning[25].

41. I mit forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (EU:C:2012:207) påpegede jeg, at det fremgik af Domstolens relevante praksis[26], at der kræves en vurdering, hvor der tages hensyn til en lang række faktorer, for at afgøre, om de bestemmelser i basisretsakten, der indføres eller ændres ved gennemførelsesretsakten, er væsentlige eller ej. Der skal bl.a. tages hensyn til, hvad der kendetegner den pågældende politik, og hvor stor handlefrihed, Kommissionen har, når den skal gennemføre denne politik, samt til bemyndigelsens ordlyd og basisretsaktens indhold, formål og almindelige opbygning[27].

42. Det følger videre af fast retspraksis, at grænserne for Kommissionens gennemførelsesbeføjelser hovedsageligt bedømmes på grundlag af de vigtigste generelle mål med de pågældende bestemmelser[28].

ii) Kravet om opretholdelse af konkurrencevilkårene i forbindelse med ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og navnlig de midlertidige regler for gratistildeling

43. Kommissionen har gjort gældende, at kravet om at mindske konkurrenceforvridningen mest muligt er et væsentligt led i den bestemmelse, der bemyndigede den til at vedtage midlertidige regler for tildeling af gratiskvoter, dvs. artikel 10a i direktiv 2003/87.

44. Domstolen har herved bemærket, at det erklærede hovedmål med direktiv 2003/87 er at reducere drivhusgasemissioner væsentligt for at være i stand til at overholde Unionens og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen, men at dette mål skal nås ved opfyldelse af en række delmål og ved hjælp af visse instrumenter, hvor det vigtigste instrument er EU-ordningen for handel med drivhusgasemissioner[29]. De øvrige delmål, som denne ordning skal opfylde, er bl.a., som anført i femte og syvende betragtning til nævnte direktiv, at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen samt at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene[30].

23 — Dvs. artikel 12, stk. 5, i Europa Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15.3.2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 296/2008 af 11.3.2008 (EUT L 97, s. 60).

24 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 65 og 66); jf. senest også dom Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 46).

25 — Domme Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 67 og 68) og Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 47).

26 — Jf. min gennemgang af retspraksis i punkt 26-28 i forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:207).

27 — Jf. forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:207, punkt 29).

28 — Jf. dom Parlamentet mod Kommissionen (C-65/13, EU:C:2014:2289, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

29 — Jf. i denne retning domme Kommissionen mod Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178, præmis 77), Kommissionen mod Estland (C-505/09 P, EU:C:2012:179, præmis 79) og Iberdrola m.fl (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:660, præmis 43).

30 — Domme Kommissionen mod Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178, præmis 77), Kommissionen mod Estland (C-505/09 P, EU:C:2012:179, præmis 79) og Iberdrola m.fl. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 og C-640/11, EU:C:2013:660, præmis 43).

45. Det fremgår således af denne retspraksis, at opretholdelse af konkurrencevilkårene i det indre marked er et delmål med direktiv 2003/87, som ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner skal opfylde. Det overordnede miljømæssige mål med denne ordning skal forfølges i overensstemmelse med bl.a. dette specifikke delmål.

46. Vigtigheden af kravet om opretholdelse af konkurrencevilkårene i det indre marked i forbindelse med den ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, der er indført ved direktiv 2003/87 og ændret ved direktiv 2009/29, fremgår i øvrigt af den omstændighed, at dette delmål er nævnt flere gange i betragtningerne til disse direktiver.

47. Det fremgår således udtrykkeligt af syvende betragtning til direktiv 2003/87, at det er nødvendigt at undgå konkurrencefordrejninger ved fastsættelse af EU-bestemmelser om tildeling af kvoter. Behovet for at opfylde dette delmål er desuden nævnt flere gange i direktiv 2009/29, hvor det både udgør et generelt krav [31] og en begrundelse for visse specifikke regler [32].

48. Hvad nærmere angår de midlertidige regler for gratistildeling af emissionskvoter, der er omhandlet i de foreliggende sager, fremgår det udtrykkeligt af 23. betragtning til direktiv 2009/29, at tildelingen af disse kvoter bør ske efter harmoniserede EU-regler ved fastsættelse af ex ante-benchmarks for at mindske konkurrenceforvridningen i EU mest muligt.

49. Behovet for at opfylde dette krav afspejles i den tilgang, som lovgiver anlagde i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87. Denne bestemmelse bemyndiger Kommissionen til at vedtage fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele EU med henblik på tildeling af gratiskvoter og indeholder de kriterier, som Kommissionen skal opfylde ved vedtagelsen af disse gennemførelsesforanstaltninger.

50. I artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, bestemmes det mere specifikt, at disse gennemførelsesforanstaltninger så vidt muligt skal fastlægge ex ante-benchmarks for hele EU. Disse ex ante-benchmarks består af en bestemt mængde CO_2-emissioner, som Kommissionen anser for at være nødvendig for at fremstille en bestemt mængde af det pågældende produkt [33]. Et benchmark anvendes til beregning af det antal gratis emissionskvoter, der tildeles hvert anlæg i en sektor eller delsektor. Det sker ved at gange dette benchmark med anlæggets relevante produktrelaterede historiske aktivitetsniveau [34] og anvende den ensartede tværsektorielle korrektionsfaktor, der er omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87 [35]. Disse benchmarks er således objektive parametre, der anvendes til fastlæggelse af det antal gratiskvoter, der skal tildeles hvert anlæg.

31 — I ottende betragtning til direktiv 2009/29 beskrives målet om »at undgå skævvridning af det indre marked« som en absolut nødvendighed for den nye handelsordning, der indføres ved dette direktiv. Jf. herved også dom Kommissionen mod Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178, præmis 82).

32 — I 15. betragtning til direktiv 2009/29 beskrives behovet for at give nytilkomne anlæg »de samme konkurrencevilkår« således som et grundlæggende krav i den auktionsordning, der indføres ved dette direktiv. Det samme krav er nævnt i 16. betragtning til dette direktiv, hvor der tales om behovet for harmonisering af reglerne for nytilkomne anlæg. Ifølge 17. betragtning til direktiv 2009/29 er målet om at afskaffe konkurrenceforvridning i Fællesskabet en af grundene til, at økonomiske sektorer ikke bør behandles forskelligt i de enkelte medlemsstater. Dette mål er også nævnt i 19. betragtning i forbindelse med de regler, der gælder for elproducenter. Det er endvidere nævnt i 28. betragtning i forbindelse med kravet om harmonisering af anvendelsen af emissionsreduktionskreditter uden for EU. Det kan i det samme perspektiv påpeges, at Domstolen har fastslået, at det var målet om at afskærme kvotehandelsordningen fra konkurrencefordrejninger, der fik EU-lovgiver til et fastsætte en forudbestemt bøde for overskridelse af emissionskvoterne i artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87. Jf. dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 27).

33 — Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux m.fl. og Esso Italiana m.fl. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 og C-389/14, EU:C:2015:754, punkt 40).

34 — Jf. navnlig artikel 10 i afgørelse 278/2011. Som det fremgår af punkt 12 i dette forslag til afgørelse, fastlagde Kommissionen således varme- og brændselsbenchmarks, som ganges med den historiske aktivitet for henholdsvis den målelige varme eller brændselsforbruget, i de tilfælde, hvor det ikke var muligt at aflede et produktbenchmark. Hvad angår procesemissioner henvises til artikel 10, stk. 2, litra b), nr. iii), i afgørelse 2011/278.

35 — Jf. artikel 10, stk. 9, og artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278.

51. Artikel 10a, stk. 1, fjerde afsnit, indeholder yderligere anvisninger om, hvordan Kommissionen skal fastsætte ex ante-benchmarks. Denne bestemmelse foreskriver, at benchmarket for hver sektor og delsektor i princippet skal beregnes for slutproduktet, frem for inputtet, for at maksimere drivhusgasreduktioner og energibesparelser i hele produktionsprocessen i den pågældende sektor eller delsektor. Denne bestemmelse foreskriver således, dels at der skal fastsættes ex ante-benchmarks *for hver sektor og delsektor*, dvs. at der anvendes, hvad Kommissionen betegner som en »sektorbaseret« tilgang, dels at disse benchmarks i princippet skal fastsættes for hvert produkt og ikke for inputtet.

52. Kravet om, at ex ante-benchmarks skal fastsættes efter en sektorbaseret tilgang [36], bekræftes i øvrigt af dette direktivs artikel 10a, stk. 1, femte afsnit, hvorefter Kommissionen skal rådføre sig med de relevante aktører, herunder de berørte sektorer og delsektorer, i forbindelse med etablering af principperne for fastsættelse af ex ante-benchmarks i *de enkelte sektorer og delsektorer*. I artikel 10a, stk. 2, henvises der desuden udtrykkeligt til »ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer«.

iii) Fastsættelse af ex ante-benchmarks efter en sektorbaseret tilgang i forlængelse af delmålet om at opretholde konkurrencevilkårene

53. Den harmoniserede tilgang, som lovgiver valgte i artikel 10a i direktiv 2003/87, og hvorefter antallet af gratistildelte kvoter beregnes ved hjælp af sektorbaserede ex ante-benchmarks, skyldes det udtrykkelige krav i 23. betragtning til direktiv 2009/29 om, at konkurrenceforvridningen i forbindelse med tildeling af gratiskvoter mindskes mest muligt [37].

54. Hensigten med at fastsætte sektorbaserede ex ante-benchmarks er således at basere tildelingen af gratiskvoter på objektive parametre, der anvendes uden forskel og ensartet for de anlæg, som drives af operatører inden for en bestemt sektor eller delsektor. Direktiv 2003/87 sikrer på denne måde, at tildelingen af gratiskvoter påvirker konkurrencen mindst muligt, fordi alle anlæg i den pågældende sektor eller delsektor underlægges de samme objektive parametre. Denne tilgang stemmer i øvrigt overens med kvotehandelsordningens karakterisering som en markedsøkonomisk ordning [38].

55. Det skal i denne forbindelse påpeges, at der flere gange anlægges en sektorbaseret tilgang i direktiv 2003/87 som følge af kravet om at undgå konkurrencefordrejninger, således at det næsten kan siges, at denne tilgang kendetegner hele opbygningen af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner [39]. For blot at nævne et eksempel anlagde lovgiver således en sektorbaseret tilgang i de særlige bestemmelser i artikel 10a i direktiv 2003/87 for at mindske risikoen for carbon leakage [40]. Denne tilgang er også nævnt i sammenhæng med »[m]ålene om at afskaffe konkurrenceforvridning i Fællesskabet« i 17. betragtning til direktiv 2009/29, hvorefter det er uhensigtsmæssigt at behandle *økonomiske sektorer* forskelligt i de enkelte medlemsstater [41].

36 — Jf. herved også dom Polen mod Kommissionen (T-370/11, EU:T:2013:113, præmis 85).

37 — Det er værd at nævne, at det fremgår af en betænkning fra Europa-Parlamentets Udvalg om Miljø, Folkesundhed og Fødevaresikkerhed om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87 med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (KOM(2008) 16 endelig – COD 2008/0013), at man under den lovgivningsmæssige procedure, der førte til vedtagelsen af direktiv 2009/29, havde overvejet at henvise til »sektorspecifikke« ex ante-benchmarks såvel i 23. betragtning til dette direktiv som i den nye artikel 10a, der skulle indsættes i direktiv 2003/87 (jf. f.eks. ændringsforslag 14, s. 16 og 17, ændringsforslag 48, s. 40 og 41, og ændringsforslag 33, s. 100 og 101 i betænkningen).

38 — Jf. femte betragtning til direktiv 2003/87.

39 — Det argument, som Romonta har fremført i sin replik, og hvorefter visse bestemmelser i afgørelse 2011/278 ikke er forenelige med den ovenfor nævnte sektorbaserede tilgang, er efter min opfattelse ikke relevant. Romonta har bl.a. henvist til de tre fallback-metoder, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i afgørelse 2011/278, samt til bestemmelserne i denne afgørelses artikel 3, litra c), og artikel 10, stk. 3. Disse bestemmelser kan imidlertid ikke rejse tvivl om den sektorbaserede tilgang, som Kommissionen anlagde i afgørelse 2011/278 i overensstemmelse med artikel 10a i direktiv 2003/87.

40 — Jf. artikel 10a, stk. 6 og 12, i direktiv 2003/87 samt Kommissionens afgørelse 2010/2/EU af 24.12.2009 om opstilling af en liste over, hvilke sektorer og delsektorer der anses for at være udsat for en betydelig risiko for carbon leakage, i overensstemmelse med direktiv 2003/87 (EUT 2010 L 1, s. 10). Jf. også præmis 82 og 83 i dom DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833).

41 — Min fremhævelse. Jf. vedrørende denne betragtning dom Polen mod Kommissionen (T-370/11, EU:T:2013:113, præmis 42).

56. Når der anlægges en tilgang baseret på fastsættelse af forudbestemte objektive parametre, som anvendes uden forskel for alle anlæg i den pågældende sektor, er det imidlertid ikke muligt at tage hensyn til de enkelte anlægs behov og særlige situation. Det ville således være i klar modstrid med valget af en sådan tilgang, hvis tildelingen af gratiskvoter kunne påvirkes af den særlige situation, som et enkelt anlæg befandt sig i. Det ville i givet fald ikke være muligt at efterkomme kravet om, at de forskellige anlæg behandles objektivt og ensartet, som nævnt i punkt 54 i dette forslag til afgørelse, og målet om at undgå konkurrencefordrejninger ville som følge heraf heller ikke kunne nås.

iv) Muligheden for at indsætte en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278

57. Jeg vil i betragtning af det ovenfor anførte drage en række konklusioner om det spørgsmål, der er rejst i Kommissionens påstand om ændring af begrundelserne, dvs. spørgsmålet om Kommissionens eventuelle skønsbeføjelse til at indsætte en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278.

– Kravet om opretholdelse af konkurrencen, som udgør en væsentlig bestemmelse i direktiv 2003/87

58. For det første følger det af betragtningerne i punkt 44-47 i dette forslag til afgørelse, at kravet om, at konkurrencevilkårene skal opretholdes i forbindelse med etableringen af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, er et udtrykkeligt delmål med direktiv 2003/87. Det følger således klart af EU-lovgivers politiske valg, at kvotehandelsordningen skal opfylde dette krav. I lyset af den retspraksis, der er nævnt i punkt 38-40 i dette forslag til afgørelse, må det under disse omstændigheder fastslås, at dette krav udgør en væsentlig bestemmelse i direktiv 2003/87, som ikke kan ændres af Kommissionens gennemførelsesforanstaltninger.

59. Det fremgår desuden af punkt 48-52 i dette forslag til afgørelse, at kravet om at undgå konkurrencefordrejninger specifikt og udtrykkeligt karakteriserer de midlertidige regler for tildeling af gratiskvoter, der er fastsat i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, og at dette krav afspejles i lovgivers valg om at bemyndige Kommissionen til at fastsætte ex ante-benchmarks med afsæt i en sektorbaseret tilgang i de gennemførelsesforanstaltninger, der indeholder disse regler.

60. Kommissionen kunne under disse omstændigheder ikke have vedtaget regler for tildeling af gratiskvoter, der var i strid med dette krav, uden at overskride grænserne for sin skønsbeføjelse og uden at tilsidesætte bemyndingelsesbestemmelsen, i de gennemførelsesforanstaltninger, der foreskrives i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87.

61. Jeg vil i denne forbindelse også påpege, at jeg ikke kan tiltræde Rettens argument om, at en bestemmelse i en gennemførelsesforanstaltning ikke kan ændre væsentlige bestemmelser i bemyndigelsesretsakten, eftersom den kun vedrører undtagelsestilfælde [42]. En bestemmelse kan således vedrøre bemyndigelsesretsaktens almindelige opbygning, selv om den kun finder anvendelse i undtagelsestilfælde [43], og den kan være uforenelig med denne retsakts væsentlige mål, som følger af lovgivers politiske valg [44].

42 — Jf. punkt 28 i dette forslag til afgørelse.

43 — Jf. herved dom Parlamentet mod Rådet (C-417/93, EU:C:1995:127, præmis 30-33) og punkt 28 i mit forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:207).

44 — Jf. punkt 38-40 i dette forslag til afgørelse.

– Den manglende overensstemmelse mellem en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, og delmålet om at opretholde konkurrencen

62. For det andet vil det uden tvivl medføre, at der kun tildeles yderligere gratiskvoter til visse anlæg i en bestemt sektor eller delsektor, hvis der indføres en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde [45]. Når der tildeles gratiskvoter i henhold til en sådan klausul, sker det ikke på grundlag af forudbestemte objektive parametre efter en sektorbaseret tilgang, der gælder for alle anlæg i sektoren, men som følge af de individuelle omstændigheder, som driftslederen af et bestemt anlæg befinder sig i, dvs. specifikt som følge af driftslederens økonomiske vanskeligheder. Som Kommissionen har gjort gældende, vil en sådan klausul således gøre det muligt at tildele et anlæg flere kvoter end et andet anlæg, selv om de to anlæg fremstiller det samme produkt og i alle henseender er sammenlignelige. Det må derfor fastslås, at en sådan tildeling vil medføre konkurrenceforvridning.

63. En regel af denne art bygger på en individuel tilgang, som ikke er forenelig med den ovenfor nævnte sektorbaserede tilgang, der – som nævnt i punkt 53-56 i dette forslag til afgørelse – følger af kravet om opretholdelse af konkurrencen. En sådan regel er som følge heraf uforenelig med delmålet om beskyttelse af konkurrencen, som er et væsentligt element i direktiv 2003/87 i almindelighed og i de regler om tildeling af gratiskvoter, der foreskrives i dette direktivs artikel 10a, i særdeleshed.

64. Det argument, som Romonta har fremført i sin replik, må i denne forbindelse også forkastes. Ifølge Romonta medfører en sådan klausul ikke forskelsbehandling og heraf følgende konkurrenceforvridning, eftersom den vil kunne påberåbes af enhver person inden for Europa, som godtgør, at vedkommende opfylder de betingelser, Kommissionen har fastsat. Det er herved tilstrækkeligt at påpege, at konkurrenceforvridning finder sted på et bestemt marked og ikke på tværs af sektorer. Det kan således ikke undgås, at der opstår konkurrenceforvridning på det pågældende marked, hvis sammenlignelige anlæg, der fremstiller det samme produkt og opererer på det samme marked, forskelsbehandles i forbindelse med tildeling af gratiskvoter.

65. Jeg mener som følge heraf, at Retten gjorde sig skyldig i urigtig retsanvendelse, da den fastslog, at det ikke er uforenelig med formålene med direktiv 2003/87 at indføre en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde [46]. Rettens bemærkning om, at hensigten med en sådan klausul kan være at opfylde et andet delmål med direktiv 2003/87, dvs. målet om at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, ændrer intet ved den omstændighed, at denne klausul var uforenelig med et væsentligt delmål med direktiv 2003/87 og derfor ikke kunne indsættes i foranstaltningerne til gennemførelse af dette direktiv. Det skal i denne forbindelse påpeges, at Retten i de appellerede domme selv pointerede, at lovgiver har opstillet andre særregler for at sikre, at indførelsen af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner indvirker mindst muligt på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, uden at disse regler, der bygger på den ovenfor nævnte sektorbaserede tilgang, har resulteret i konkurrencefordrejninger [47].

45 — Jf. herved præmis 78 i dom DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833).

46 — Jf. domme DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833, præmis 77), Arctic Paper Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828, præmis 76), Romonta mod Kommissionen (T-614/13, EU:T:2014:835, præmis 80) og Raffinerie Heide mod Kommissionen (T-631/13, EU:T:2014:830, præmis 79).

47 — Domme DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833, præmis 81 ff.), Arctic Paper Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828, præmis 80 ff.), Romonta mod Kommissionen (T-614/13, EU:T:2014:835, præmis 83 ff.) og Raffinerie Heide mod Kommissionen (T-631/13, EU:T:2014:830, præmis 82 ff.).

– Kommissionens skønsmargen

66. For det tredje fremgår det klart af det ovenfor anførte, at den skønsmargen, som Kommissionen indrømmes i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, ikke er så omfattende, at Kommissionen kan vedtage regler, der strider mod et af direktivets delmål og mod et væsentligt led i bemyndigelsesbestemmelsen, ved at indsætte en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278.

67. Denne fortolkning af artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, som afviger fra den, Retten anlagde i de appellerede domme, bekræftes i øvrigt af indholdet af denne bestemmelses tredje og fjerde afsnit, hvori Kommissionen overlades et vist skøn ved fastsættelsen af reglerne for tildeling af gratiskvoter.

68. Når det i dette direktivs artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, bestemmes, at gennemførelsesforanstaltningerne »så vidt muligt« skal fastlægge ex ante-benchmarks, skal det forstås således, at Kommissionen kun overlades et skøn med hensyn til fastsættelse af andre kriterier, såfremt det ikke er muligt at fastlægge sådanne (sektorbaserede) benchmarks. Denne bestemmelse kan ikke fortolkes således, at Kommissionen indrømmes en generel og overordnet skønsmargen med henblik på fastsættelse af regler for tildeling af gratiskvoter. Anvendelsen af udtrykket »i princippet« i det nævnte direktivs artikel 10a, stk. 1, fjerde afsnit, tyder heller ikke på, at der er tildelt en sådan beføjelse.

– Den manglende overensstemmelse mellem en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, og princippet om, at forureneren betaler

69. Jeg vil endelig for fuldstændighedens skyld pointere, at der efter min opfattelse foreligger en modsigelse i Rettens ræsonnement. I de appellerede domme fandt Retten efter min opfattelse med rette, at det er uforeneligt med princippet om, at forureneren betaler, at indføre en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde [48].

70. Det skal i denne forbindelse påpeges, at retsgrundlaget for direktiv 2003/87 er artikel 175, stk. 1, EF (efter ændring nu artikel 192 TEUF). Ifølge denne bestemmelse var Rådet bemyndiget til at træffe afgørelse om de aktioner, der skulle iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 174 EF (efter ændring nu artikel 191 TEUF). Ifølge artikel 191, stk. 2, andet punktum, TEUF bygger Unionens politik på miljøområdet bl.a. på princippet om, at forureneren betaler.

71. Når bemyndigelsesretsakten, dvs. direktiv 2003/87, som var baseret på artikel 175, stk. 1, EF, ikke måtte indeholde bestemmelser, der var uforenelige med princippet om, at forureneren betaler, måtte foranstaltningerne til gennemførelse af dette direktiv i hvert fald heller ikke indeholde sådanne bestemmelser. Det følger heraf, at Retten efter at have fastslået, at det var uforeneligt med princippet om, at forureneren betaler, at indføre en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, burde have fastslået, at Kommissionen ikke kunne fastsætte en sådan klausul i afgørelse 2011/278.

48 — Domme DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833, præmis 78), Arctic Paper Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828, præmis 77), Romonta mod Kommissionen (T-614/13, EU:T:2014:835, præmis 81) og Raffinerie Heide mod Kommissionen (T-631/13, EU:T:2014:830, præmis 80).

v) Formaliteten med hensyn til indsigelsen om, at direktiv 2003/87 er ulovligt

72. DK Recycling og Arctic Paper har i deres replikker subsidiært gjort gældende, at direktiv 2003/87 er ulovligt. De har gjort gældende, at dette direktiv er uforeneligt med chartret og strider mod proportionalitetsprincippet. Det må imidlertid fastslås, at dette anbringende er et nyt anbringende, der ikke blev fremført for Retten. Dette ændrer således sagens genstand, som den forelå for Retten. Det er under disse omstændigheder åbenbart, at det ikke kan antages til realitetsbehandling [49].

vi) Foreløbig konklusion

73. Jeg vil i lyset af det ovenfor anførte foreslå, at Domstolen tager Kommissionens påstand om ændring af begrundelserne til følge.

74. Såfremt Domstolen følger mit forslag og finder, at direktiv 2003/87 ikke bemyndigede Kommissionen til at indsætte en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278 som nævnt i punkt 35 i dette forslag til afgørelse, er de appelanbringender, hvormed det bebrejdes Retten, at den ikke påtalte, at der manglede en sådan klausul i afgørelse 2011/278, irrelevante og må forkastes. I det følgende vil jeg derfor nøjes med at anstille meget kortfattede subsidiære betragtninger om disse anbringender for det tilfælde, at Domstolen ikke følger mit forslag.

C – *DK Recyclings appel (sag C-540/14 P) og Arctic Papers appel (sag C-551/14 P)*

75. DK Recycling og Arctic Paper har iværksat to næsten enslydende appeller, der støttes på to anbringender.

1. Det første anbringende om tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder

76. Med det første led har DK Recycling og Arctic Paper foreholdt Retten, at den ikke fastslog, at afgørelse 2011/278 i mangel af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, ikke sikrer overholdelsen af grundlæggende rettigheder i tilstrækkelig grad, eftersom den ikke tager højde for situationer, hvor anlæggenes driftsledere pålægges ekstraordinære byrder. Retten burde ifølge Domstolens praksis [50] have efterprøvet, om de grundlæggende rettigheder var overholdt, fra sag til sag ved at undersøge, om byrderne i det konkrete tilfælde var rimelige. Retten lagde større vægt på de overordnede målsætninger for ordningen for handel med emissionsrettigheder end på de grundlæggende individuelle rettigheder.

77. Med det andet led har DK Recycling og Arctic Paper gjort gældende, at Retten ikke tog tilstrækkeligt hensyn til Domstolens praksis, hvorefter proportionalitetsprincippet kræver, at der træffes overgangsforanstaltninger for at lette byrderne og undgå, at visse markedsaktører pålægges så store byrder under harmoniseringsprocessen, at de trues på deres eksistens [51]. Når afgørelse 2011/278 ikke indeholder en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, tager den ikke hensyn til situationen for de virksomheder, for hvilke kvotehandelsordningen medfører uforholdsmæssige økonomiske byrder, og den indeholder heller ingen foranstaltning, som sikrer en tilstrækkelig individuel beskyttelse mod uacceptable indgreb i de grundlæggende rettigheder.

49 — Jf. artikel 170, stk. 1, andet punktum, i Domstolens procesreglement. Jf. herved dom Alliance One International mod Kommissionen (C-668/11 P, EU:C:2013:614, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

50 — Domme Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333, præmis 81) og Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, præmis 37).

51 — Dom T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, præmis 37, 38 og 43).

78. Med det tredje led har DK Recycling og Arctic Paper anført, at klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, udspringer af en fælles forfatningsmæssig tradition i medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, TEU og chartrets artikel 52, stk. 4. Retten har således gjort sig skyldig i urigtig retsanvendelse ved ikke at lægge vægt på appellanternes argumenter om, at Bundesverfassungericht (den tyske forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) har afgjort, at der er behov for en sådan klausul i tysk ret.

79. Med dette anbringendes tre led har DK Recycling og Arctic Paper i det væsentlige gjort gældende, at Retten tilsidesatte deres grundlæggende rettigheder ved ikke at påtale den manglende klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278. Henset til betragtningerne i punkt 35, 72 og 74 i dette forslag til afgørelse mener jeg, at dette anbringende er irrelevant og må forkastes i sin helhed. I det følgende vil jeg subsidiært i korte træk forklare, hvorfor jeg mener, at de tre led under alle omstændigheder savner grundlag.

80. Med hensyn til det første led skal det påpeges, at Retten i de appellerede domme fastslog, at den manglende klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278 udgjorde et indgreb i de grundlæggende rettigheder, som imidlertid var berettiget ifølge chartrets artikel 52, stk. 1. Retten foretog en afvejning af de pågældende interesser i forbindelse med sin vurdering og tog fuldt hensyn både til de mål, der forfølges med bestemmelserne, og til de grundlæggende rettigheder for anlæggenes driftsledere. Den henviste endda specifikt til appellanternes særlige situation [52]. Desuden kan den retspraksis, som DK Recycling har påberåbt sig, efter min opfattelse ikke lægges til grund for argumentet om, at Retten i forbindelse med sin vurdering undlod at tage hensyn til indholdet af og beskyttelsesniveauet for de grundlæggende rettigheder, der sikres i chartrets artikel 16 og 17 [53].

81. Med hensyn til det andet led tvivler jeg på, at den retspraksis, som DK Recycling og Arctic Paper har henvist til, er relevant for den foreliggende sag. Dom T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) vedrørte således en sag, hvor en EF-forordning udtrykkeligt indeholdt en bestemmelse om tilfælde, hvor der forelå væsentlige vanskeligheder [54]. Sådan forholder det sig tydeligvis ikke i det foreliggende tilfælde, og den påberåbte retspraksis kan derfor ikke rejse tvivl om Rettens vurdering.

82. Med hensyn til det tredje led vil jeg blot bemærke, at det ikke fremgår af sagen, at en bestemmelse om urimelige byrder som den, der er vedtaget af den tyske lovgiver, udspringer af en fælles forfatningsmæssig tradition i medlemsstaterne. DK Recycling og Arctic Paper har ikke fremlagt oplysninger, som viser, at der findes en »dominerende tendens« i medlemsstaternes retssystemer, som taler for den fortolkning, som Bundesverfassungsgericht (den tyske forbundsdomstol i forfatningsretlige sager) angiveligt har anlagt [55].

52 — Jf. vedrørende DK Recycling præmis 88 i dom DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833) og vedrørende Arctic Paper præmis 87 i dom Arctic Paper und Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828).

53 — Jf. hvad nærmere angår begrænsninger af den grundlæggende frihed til at oprette og drive egen virksomhed (chartrets artikel 16) domme Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 46 ff.) og Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 56-59); jf. hvad angår begrænsninger af ejendomsretten (chartrets artikel 17) med det særlige formål at fremme miljøbeskyttelsen dom ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 80 ff.).

54 — Nærmere bestemt artikel 30 i Rådets forordning (EF) nr. 404/93 af 13.2.1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1).

55 — Jf. herved dom Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen (C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 74), generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen (C-550/07 P, EU:C:2010:229, punkt 93-96) og generaladvokat Bots forslag til afgørelse Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600, fodnote 29).

2. Det andet anbringende om fejlagtig vurdering af, om afgørelse 2011/278 var forholdsmæssig

83. Med det første led har DK Recycling og Arctic Paper anfægtet Rettens konklusion om, at afgørelse 2011/278 var hensigtsmæssig, selv om den ikke indeholdt en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde [56]. De har foreholdt Retten, at den ikke kontrollerede, om denne afgørelse var egnet til at sikre en tilstrækkelig individuel beskyttelse mod uforholdsmæssige krænkelser af de grundlæggende rettigheder. Retten tog endvidere ikke hensyn til den individuelle dimension af den beskyttelse af den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, der følger af femte betragtning til direktiv 2003/87.

84. Med det andet led har DK Recycling og Arctic Paper anfægtet Rettens konklusion om, at tildelingsordningen i afgørelse 2011/278 ikke er uforholdsmæssig i snæver forstand, selv om den ikke indeholder en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde. Dels tog Retten ikke stilling til, hvilke ekstraordinære byrder der kan forekomme i konkrete tilfælde, og tog således ikke hensyn til behovet for en tilstrækkelig beskyttelse af de individuelle rettigheder ved afvejningen af de pågældende interesser. Den nåede derfor ikke frem til en passende balance mellem disse interesser. Dels har DK Recycling og Arctic Paper bestridt følgende: i) at tildelingsordningen tilskynder mindre til at reducere emissioner gennem omkostningseffektive eller tekniske foranstaltninger, ii) at klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, er uforenelig med princippet om, at forureneren betaler, og iii) at artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87 skal betragtes som en bestemmelse, som letter den byrde, der er forbundet med kvotehandelsordningen [57].

85. Dette anbringende sigter i det væsentlige mod at anfægte Rettens konklusion om, at indgrebet i de grundlæggende rettigheder som følge af, at der mangler en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278, står i rimeligt forhold til de mål, der forfølges med kvotehandelsordningen. Da dette anbringende vedrører den manglende klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278, følger det af betragtningerne i punkt 35, 72 og 74 i dette forslag til afgørelse, at dette anbringende er irrelevant og må forkastes. Jeg mener subsidiært, at dette anbringende savner grundlag [58].

86. Med hensyn til det første led mener jeg ikke, at Retten begik fejl, da den undersøgte, om afgørelse 2011/278 er egnet til at nå målene med ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. Retten fastslog i overensstemmelse med retspraksis både, hvad denne ordnings mål og delmål er, og hvorvidt de regler om gratistildeling, der er indeholdt i afgørelse 2011/278, er egnede til at opfylde disse mål, selv om der mangler en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde [59]. Jeg mener til forskel fra, hvad appellanterne har gjort gældende, at det delmål, der er angivet i femte betragtning til direktiv 2003/87, sigter mod at beskytte den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen som helhed og ikke omfatter individuel beskyttelse af alle anlæg, der befinder sig i en særlig situation, og navnlig anlæg, der rammes af økonomiske vanskeligheder.

87. Med hensyn til det andet led indebærer den omstændighed, at reglerne om tildeling af gratiskvoter, som er baseret på objektive sektorbaserede parametre og finder generel anvendelse, og som ikke tager hensyn til særlige omstændigheder i forbindelse med konkrete individuelle situationer [60], ikke indeholder nogen klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, på ingen måde, at de

56 — Domme DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833, præmis 70) og Arctic Paper und Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828, præmis 69).

57 — Jf. henholdsvis præmis 89, 78 og 82 i dom DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833) og henholdsvis præmis 88, 77 og 81 i Arctic Paper Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828).

58 — Jf. vedrørende efterprøvelsen af, om et indgreb i de grundlæggende rettigheder var forholdsmæssigt, dom Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 46 ff.) og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2015:853, punkt 146 ff. og den deri nævnte retspraksis).

59 — Jf. henholdsvis præmis 63-65 og 66-68 i dom DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833) samt præmis 62-64 og 65-67 i dom Arctic Paper Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828).

60 — Jf. punkt 54 i dette forslag til afgørelse.

byrder, der er forbundet med disse regler, er for store set i forhold til de tilsigtede mål. Det fremgår af fast retspraksis, at beskyttelsen af miljøet er et mål af almen interesse, der kan begrunde begrænsninger af de grundlæggende rettigheder [61], og at opfyldelsen af dette mål afhænger af, hvor strengt de generelle regler, der sigter mod dette mål, anvendes [62]. Som Retten ganske rigtigt bemærkede, vil en klausul, som vedrører tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, og som tager højde for individuelle forhold, kunne resultere i, at reglerne anvendes mindre strengt [63]. Selv om sådanne generelle regler kan ramme nogle virksomheder hårdere end andre, er det imidlertid ikke ensbetydende med, at disse regler er uforholdsmæssige. Det kan således ikke undgås, at disse generelle regler har en større virkning på visse anlæg end på andre [64]. Jeg mener endelig ikke, at Retten begik fejl ved vurderingen af princippet om, at forureneren betaler [65], og henvisningen til særreglerne, heriblandt artikel 10a, stk. 12, i direktiv 2003/87.

88. Da de to anbringender, som DK Recycling og Arctic Paper har fremført i deres appeller, er irrelevante, vil jeg afslutningsvis foreslå, at Domstolen forkaster appellerne som ugrundede.

D – *Raffinerie Heides appel (sag C-564/14 P)*

1. Det første anbringende om, at Retten tilsidesatte retten til at blive hørt og begrundelsespligten

89. Raffinerie Heide har foreholdt Retten, at den ikke tog stilling til selskabets anbringende om, at Kommissionen fejlagtigt undlod at anvende sin skønsbeføjelse til at undersøge de »tilfælde, hvor der forelå en urimelig byrde«, som de tyske myndigheder havde fremført, herunder selskabets tilfælde, i forhold til de grundlæggende rettigheder.

90. I den appellerede dom bemærkede Retten, at Kommissionen ifølge afgørelse 2011/278 ikke kunne tillade, at der tildeles gratis emissionskvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde. Retten bemærkede videre, at Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 var forpligtet til at afslå at optage et anlæg på listen og ikke rådede over nogen skønsbeføjelse i denne henseende, hvis en medlemsstat havde tildelt et anlæg gratiskvoter, som ikke var beregnet i overensstemmelse med reglerne i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 og reglerne i afgørelse 2011/278 [66].

91. Det følger heraf, at Kommissionen ikke havde nogen skønsmargen og derfor var forpligtet til at afslå at optage de pågældende anlæg på listen, og at den ikke havde mulighed for at foretage en individuel undersøgelse af de tilfælde, som de tyske myndigheder havde fremført for den, uden for rammerne af reglerne i afgørelse 2011/278. Da der ikke er nedlagt påstand om, at de ovenfor nævnte bestemmelser i direktiv 2003/87 er ulovlige, var Rettens bemærkninger efter min opfattelse tilstrækkelige til at imødegå det argument, som Raffinerie Heide havde fremført for den. Raffinerie Heide kan under disse omstændigheder ikke gøre gældende, at der er sket en tilsidesættelse af selskabets ret til at blive hørt og af begrundelsespligten. Dette anbringende bør derfor forkastes.

61 — Dom ERG m.fl. (C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

62 — Jf. i denne retning vedrørende ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 26).

63 — Jf. domme DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (T-630/13, EU:T:2014:833, præmis 89) og Arctic Paper und Mochenwangen mod Kommissionen (T-634/13, EU:T:2014:828, præmis 88).

64 — Jf. dom Polen mod Kommissionen (T-370/11, EU:T:2013:113, præmis 85 og 105). Reglerne kunne muligvis være uforholdsmæssige, hvis ex ante-benchmarkene ikke var beregnet korrekt. Der er imidlertid ikke fremsat et sådant argument i de pågældende appeller.

65 — Der kan i hvert fald ikke rejses tvivl om denne vurdering med støtte i præmis 52 i dom Standley m.fl. (C-293/97, EU:C:1999:215), som påberåbes i appellerne.

66 — Jf. dom Raffinerie Heide mod Kommissionen (T-631/13, EU:T:2014:830, præmis 41-44).

2. Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 10a, og artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 og af afgørelse 2011/278

92. Med det første led har Raffinerie Heide anført, at Retten gjorde sig skyldig i urigtig retsanvendelse, da den fastslog, at afgørelse 2011/278 er til hinder for enhver tildeling af yderligere gratiskvoter i konkrete tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, og ikke tillægger Kommissionen nogen skønsbeføjelse i denne henseende. Med det andet led har Raffinerie Heide gjort gældende, at Kommissionen ved vedtagelsen af den omtvistede afgørelse kunne have tildelt anlæg, der blev pålagt urimelige byrder, yderligere kvoter i henhold til artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87.

93. Det følger af betragtningerne i punkt 43-71 i dette forslag til afgørelse, at Kommissionen ikke var bemyndiget til at træffe bestemmelse om tildeling af gratiskvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278. Det første led bør således forkastes. Det følger også af de nævnte betragtninger, at det ville være uforeneligt med et delmål, der er et væsentligt element i direktiv 2003/87, at tildele gratiskvoter på grundlag af en sådan klausul. En sådan tildeling vil som følge heraf ikke kunne baseres på nogen anden bestemmelse i dette direktiv. Det andet led bør derfor også forkastes.

3. Det tredje anbringende om manglende opfyldelse af EU-institutionernes forpligtelse til at foretage en fortolkning, der stemmer overens med de grundlæggende rettigheder

94. Med det tredje anbringende har Raffinerie Heide gjort gældende, at Retten underkendte Kommissionens forpligtelse til at foretage en fortolkning, der stemmer overens med de grundlæggende rettigheder, og at den derved tilsidesatte chartrets artikel 51, stk. 1. Selv om afgørelse 2011/278 ikke tillagde Kommissionen nogen skønsbeføjelse til at tage hensyn til tilfælde, hvor der forelå en urimelig byrde, var Kommissionen alligevel forpligtet til at fortolke direktiv 2003/87 i forhold til de grundlæggende rettigheder og dermed til at tage højde for tilfælde, hvor der forelå en urimelig byrde, herunder Raffinerie Heides tilfælde, som var blevet fremført for den. En fravigelse af institutionernes forpligtelse til at foretage en fortolkning, der stemmer overens med de grundlæggende rettigheder, kan ikke begrundes med, at Kommissionen ikke havde bemyndigelse hertil.

95. Det skal påpeges, at dette anbringende ikke blev fremført for Retten og heller ikke er afledt af den appellerede dom [67]. Da det ændrer sagens genstand, bør det under disse omstændigheder ikke antages til realitetsbehandling [68].

4. Det fjerde anbringende om urigtig gengivelse af beviser

96. Raffinerie Heide finder, at Retten gengav de beviser, som selskabet havde fremlagt for at godtgøre, at dets situation måtte anses for force majeure, urigtigt. Selskabet har bl.a. henvist til, at det i 2011 foretog en række investeringer, som var baseret på en administrativ forpligtelse, at investeringerne blev anvendt til miljøbeskyttelsesforanstaltninger, at det var nødvendigt at optage lån til finansiering af disse investeringer, at selskabet anmodede de tyske myndigheder om at anerkende, at der forelå en urimelig byrde, og at de efterkom denne anmodning.

67 — Domme Kommissionen m.fl. mod Siemens Österreich m.fl. (C-231/11 P – C-233/11 P, EU:C:2014:256, præmis 102) og Areva m.fl. mod Kommissionen (C-247/11 P og C-253/11 P, EU:C:2014:257, præmis 118 og 170).

68 — Jf. punkt 72 i dette forslag til afgørelse og fodnote 49 hertil.

97. Det er efter min opfattelse åbenbart, at dette anbringende ikke kan tages til følge. Der foreligger en urigtig gengivelse af beviserne, såfremt det åbenbart fremgår, at gengivelsen af de foreliggende beviser er urigtig, uden at det er nødvendigt at fremlægge nye beviser[69]. I præmis 45 i den appellerede dom vedrørende Raffinerie Heide (T-631/13, EU:T:2014:830) angav Retten imidlertid korrekt, hvorfor den ikke fandt, at Raffinerie befandt sig i en force majeure-situation.

5. Det femte anbringende om tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder og af proportionalitetsprincippet, fordi afgørelse 2011/278 ikke indeholder en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde

98. Med det første led har Raffinerie Heide anfægtet Rettens vurdering af, om afgørelse 2011/278 var hensigtsmæssig. I mangel af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i) indeholder denne afgørelse ingen bestemmelse, som tilgodeser delmålet om at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, og blokerer faktisk for det, ii) strider afgørelsen mod målet om en gradvis tilpasning, da anlæg, der ikke har økonomiske ressourcer til at forbedre deres præstationer, må lukke, iii) tilskynder afgørelsen således til udflytning af produktionen til tredjelande uden for kvotehandelsordningen og iv) tvinger afgørelsen anlæg, der er i økonomiske vanskeligheder, men klarer sig godt, ud af markedet.

99. Med det andet led har Raffinerie Heide anfægtet Rettens vurdering af, om afgørelse 2011/278 var nødvendig. For det første har Retten vendt bevisbyrden ved at forlange, at indehaveren af de grundlæggende rettigheder beviser, at den konstaterede krænkelse af dennes rettigheder er nødvendig, selv om det er EU-institutionen, der skal bevise, at dens foranstaltning er forenelig med proportionalitetsprincippet. For det andet er Kommissionens hensyntagen til præcise og begrænsede tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, en mindre bebyrdende foranstaltning end en generel afvisning af at vurdere disse tilfælde.

100. Med det tredje led har Raffinerie Heide anfægtet Rettens vurdering af, om afgørelse 2011/278 var forholdsmæssig i snæver forstand. For det første fremgår det ikke af afgørelse 2011/278, at den af Retten krævede afvejning har fundet sted. For det andet anvendte Retten et forkert kriterium ved bedømmelsen af proportionaliteten. De foranstaltninger, som Retten nævnte i præmis 82-86 i den appellerede dom (T-631/13, EU:T:2014:830), er generelle regler, som kun gælder for de krænkelser af de grundlæggende rettigheder, der følger af direktiv 2003/87, og de kan ikke begrunde den begrænsning af de grundlæggende rettigheder, der er tale om her. For det tredje anvendte Retten med bemærkningen i den appellerede doms præmis 88 om, at afgørelse 2011/278 kun var uforholdsmæssig, hvis den »typisk« truede anlæggenes driftsledere på deres eksistens, et forkert kriterium og så også bort fra den omstændighed, at formålet med klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, er at tage hensyn til atypiske konsekvenser, som opstår i særlige tilfælde, og som kan forårsages af en offentlig myndigheds foranstaltninger. Raffinerie Heide har desuden anført, at den overfladiske vurdering af selskabets individuelle situation i den appellerede doms præmis 89 ikke gjorde det klart, at anvendelsen af afgørelse 2011/278 for selskabets vedkommende var forholdsmæssig. Retten besvarede ikke spørgsmålet om, hvorvidt reglerne i afgørelse 2011/278 er hensigtsmæssige i alle situationer. Dom T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) bekræfter, at det kan være tvingende nødvendigt at undersøge hvert enkelt tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, for at sikre, at en fælles markedsordning er forholdsmæssig.

69 — Jf. bl.a. kendelse The Sunrider Corporation mod KHIM (C-142/14 P, EU:C:2015:371, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

101. Dette anbringende sigter i det væsentlige mod at anfægte Rettens konklusion om, at indgrebet i de grundlæggende rettigheder som følge af, at der mangler en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278, står i rimeligt forhold til de mål, der forfølges med kvotehandelsordningen. Da dette anbringende vedrører den omstændighed, at der mangler en sådan klausul i afgørelse 2011/278, følger det af betragtningerne i punkt 35, 72 og 74 i dette forslag til afgørelse, at dette anbringende er irrelevant og må forkastes. Jeg mener subsidiært, at dette anbringende savner grundlag.

102. Med hensyn til det første led vil jeg i lighed med Kommissionen bemærke, at direktiv 2003/87 selv indeholder bestemmelser, som tilgodeser det delmål, der består i at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen og at forsøge at undgå udflytning [70]. Formålet med at indføre tildeling af gratiskvoter er desuden i sig selv at foretage en gradvis tilpasning af anlæggene til handelsordningen, men dette formål skal opfyldes i overensstemmelse med de særlige mål og delmål med direktiv 2003/87. Jeg har imidlertid påpeget flere gange, at en klausul som den, Raffinerie Heide går ind for, ikke er forenelig med delmålet om at opretholde konkurrencen. Da principperne for etablering af ex ante-benchmarks ifølge artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87 skal fastlægges med udgangspunkt i den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller delsektor, må det endelig fastslås, at ordningen for tildeling af gratiskvoter i modsætning til, hvad Raffinerie Heide hævder, favoriserer de anlæg, der klarer sig bedst.

103. Med hensyn til den første del af det andet led skal det påpeges, at Retten i den appellerede doms præmis 72 og 73 (T-631/13, EU:T:2014:830), som Raffinerie Heide har henvist til, ikke vendte bevisbyrden, men nøjedes med at imødegå et argument om, hvorvidt afgørelse 2011/278 var nødvendig, som Raffinerie Heide havde fremført og derfor også skulle begrunde. Den anden del svarer fuldstændig til de argumenter, der allerede blev fremført for Retten, og som denne med rette forkastede [71].

104. Med hensyn til det tredje led skal det for det første påpeges, at selv om afvejningen af de pågældende interesser ikke er nævnt udtrykkeligt i betragtningerne til afgørelse 2011/278, betyder det ikke, at Kommissionen ikke foretog en sådan afvejning i denne afgørelse. For det andet har Raffinerie Heide ikke anfægtet Rettens bemærkning i den appellerede doms præmis 89 om, at denne appellants vanskeligheder skyldes dennes egen økonomiske og finansielle adfærd. Hvad angår den tredje del henvises til betragtningerne i punkt 81 og 87 i dette forslag til afgørelse.

105. Jeg vil på baggrund heraf afslutningsvis foreslå, at Raffinerie Heides appel forkastes.

E – *Romontas appel (sag C-565/14 P)*

1. Det første anbringende om urigtig retsanvendelse i forbindelse med fortolkningen af afgørelse 2011/278 og fejlagtig anvendelse af proportionalitetsprincippet

106. Romonta har med det første led anført, at Retten foretog urigtig retsanvendelse, da den anså afgørelse 2011/278 for at være udtømmende og derfor konkluderede, at det ikke var muligt at tildele de yderligere kvoter, der var blevet ansøgt om på grundlag af klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, fordi der ikke fandtes nogen udtrykkelig bestemmelse herom i denne afgørelse. Romonta mener, at selskabet burde have fået tildelt yderligere kvoter, selv om der ikke fandtes en sådan klausul, eftersom der i det foreliggende tilfælde forelå en urimelig byrde på grund af

70 — Jf. præmis 82 ff. i dom Raffinerie Heide mod Kommissionen (T-631/13, EU:T:2014:830).

71 — Jf. præmis 72 og 73 i dom Raffinerie Heide mod Kommissionen (T-631/13, EU:T:2014:830).

force majeure. Det var således ikke muligt at forudse risikoen for insolvens, som først dukkede op i 2011, hvor Kommissionen besluttede ikke at fastlægge noget produktbenchmark for montanvoks. Denne risiko var også uundgåelig, fordi Romonta af tekniske årsager var forhindret i at skifte til andre former for brændsel for at sikre sin produktion.

107. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt afgørelse 2011/278 er udtømmende, fremgår det udtrykkeligt af indholdet af artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, hvori der tales om »fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet«, at de midlertidige regler for tildeling af gratiskvoter, der er fastsat i afgørelse 2011/278, medfører en fuldstændig harmonisering, der ikke levner plads til nationale regler. Disse regler er altså udtømmende.

108. Som Retten bemærkede, forekommer der desuden et tilfælde af force majeure ifølge retspraksis, når en udefrakommende årsag i den grad er uforudsigelig og uundgåelig, at det objektivt set bliver umuligt for de pågældende at opfylde deres forpligtelser [72].

109. Ifølge Domstolens faste praksis betegner begrebet force majeure usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig dette begreb, ikke har nogen indflydelse på, og som han ikke har mulighed for at afværge, heller ikke selv om han udviser den størst mulige påpasselighed [73]. Jeg må dog tilslutte mig Rettens konklusion, som Romonta heller ikke har anfægtet, nemlig at den blotte risiko for at blive insolvent og ikke kunne opfylde en returneringsforpligtelse på grund af utilstrækkelige midler ikke er tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at der foreligger et tilfælde af force majeure. Dette er tilstrækkeligt til at forkaste det første led.

110. Med det andet led har Romonta subsidiært gjort gældende, at Retten anvendte proportionalitetsprincippet forkert, da den undersøgte, om afgørelse 2011/278 var hensigtsmæssig. Dette led består af tre dele. Romonta mener til forskel fra Retten ikke, at en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, strider mod princippet om, at forureneren betaler, hvilket både skyldes, at dette princip ikke går forud for proportionalitetsprincippet, og at ordningen for tildeling af gratiskvoter ikke er baseret på den årsagsforbindelse, der kendetegner princippet om, at forureneren betaler, men på produktet og de industripolitiske valg. Romonta mener desuden ikke, at de særlige foranstaltninger til fordel for industrien er tilstrækkelige til at kompensere for byrderne og godtgøre, at afgørelse 2011/278 er hensigtsmæssig. Romonta har endelig anført, at Retten så bort fra den »individuelle rækkevidde« af det proportionalitetsprincip, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, fordi den ikke tog hensyn til konkrete tilfælde, hvor virksomheder pålægges en urimelig byrde, ved vurderingen af afgørelsens hensigtsmæssighed.

111. Dette andet led sigter i det væsentlige mod at anfægte Rettens konklusion om, at indgrebet i de grundlæggende rettigheder som følge af, at der mangler en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278, ikke er uforholdsmæssigt. Henset til betragtningerne i punkt 35, 72 og 74 i dette forslag til afgørelse er dette anbringende irrelevant og bør forkastes. Jeg mener subsidiært, at dette anbringende under alle omstændigheder savner grundlag.

72 — Jf. henholdsvis dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 31) og dom Romonta mod Kommissionen (T-614/13, EU:T:2014:835, præmis 48).

73 — Dom Eurofit (C-99/12, EU:C:2013:487, præmis 31). Domstolen har således anerkendt, at et almindeligt internt svigt ikke kan betragtes som en sådan omstændighed. Jf. dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, præmis 31).

112. Hvad angår den første del har jeg allerede nævnt, at jeg tilslutter mig Rettens vurdering af princippet om, at forureneren betaler. Denne vurdering kan ikke anfægtes på grundlag af dommen i sagen Standley m.fl.[74], som Romonta har støttet sit første argument på. Med hensyn til det andet argument skal det desuden fremhæves, at princippet om, at forureneren betaler, ifølge artikel 191, stk. 2, TEUF er et af de overordnede principper for Unionens politik på miljøområdet, og at det derfor er klart, at alle afledte bestemmelser skal være forenelige med dette princip. Med hensyn til den anden og tredje del henvises til punkt 87 i dette forslag til afgørelse.

113. Det følger af det ovenfor anførte, at det første anbringende bør forkastes.

2. Det andet anbringende om tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder

114. Romonta har gjort gældende, at Retten har tilsidesat selskabets erhvervsfrihed og dets ejendomsret som omhandlet i chartrets artikel 15 og 16. Romonta har anført, at Retten fejlagtigt gik ud fra, at den omstændighed, at der manglede en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278, ikke påvirkede det væsentligste indhold af selskabets grundlæggende rettigheder. Den manglende klausul udgør således en krænkelse, der i omfang svarer til et direkte forbud mod at drive erhvervsmæssig virksomhed eller en ejendomsberøvelse, eftersom Romonta ikke kan fortsætte sin virksomhed.

115. Romonta har med dette anbringende gjort gældende, at Retten tilsidesatte selskabets grundlæggende rettigheder ved ikke at påtale den manglende klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, i afgørelse 2011/278. Henset til betragtningerne i punkt 35, 72 og 74 i dette forslag til afgørelse finder jeg ikke dette anbringende relevant. Jeg mener subsidiært, at dette anbringende savner grundlag. I den pågældende appellerede doms præmis 61 fastslog Retten med rette, at den omstændighed, at afgørelse 2011/278 ikke omfatter en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, hverken påvirker det væsentligste indhold af erhvervsfriheden, friheden til at oprette og drive egen virksomhed eller ejendomsretten, da den ikke er til hinder for, at driftslederne af anlæg, der er underlagt ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, udøver aktiviteter af erhvervsmæssig og iværksætterorienteret karakter, og heller ikke fratager dem deres ejendom. Dette anbringende bør derfor forkastes.

3. Det tredje anbringende om tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet

116. Romonta har gjort gældende, at Retten gjorde sig skyldig i urigtig retsanvendelse, fordi den ikke fastslog nogen tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet. Afgørelse 2011/278 vedrører ifølge dette selskab miljøområdet, hvor der er delt kompetence. Den delte kompetence, der ikke udøves af EU, ligger imidlertid hos medlemsstaterne. Romonta har taget afstand fra Rettens bemærkning om, at afgørelse 2011/278 indeholdt udtømmende tildelingsregler. Den manglende klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, udgør et hul i loven, som har gjort det muligt for Forbundsrepublikken Tyskland at udstede regler på området med henblik på at nå de lovgivningsmæssige mål for så vidt angår Romonta.

117. Ifølge subsidiaritetsprincippet, der er fastslået i artikel 5, stk. 1, andet punktum, TEU, sammenholdt med artikel 5, stk. 3, TEU, »handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan« (artikel 5, stk. 3, TEU).

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, præmis 52.

118. Det skal i denne forbindelse påpeges, at Romontas argumentation hviler på en fejlagtig forudsætning. Som det påpeges i punkt 107 i dette forslag til afgørelse, begik Retten således ikke nogen fejl, da den fastslog, at afgørelse 2011/278 er udtømmende. Hertil kommer, at Romonta i forbindelse med appellen slet ikke har forsøgt at tilbagevise Rettens bemærkning i den pågældende appellerede doms præmis 106, hvorefter selskabet ikke havde bestridt den omstændighed, at indførelsen i EU af en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner ved direktiv 2003/87 ikke i tilstrækkelig grad kunne gennemføres af medlemsstaterne hver for sig, og at indførelsen af denne ordning således – som følge af dens omfang og virkninger – bedre kunne nås på EU-plan. Dette anbringende bør under disse omstændigheder forkastes.

4. Det fjerde anbringende om en modstridende og utilstrækkelig begrundelse

119. Romonta har for det første anført, at Rettens bemærkning i den appellerede doms præmis 70 om, at driftsledere af anlæg kunne blive mindre tilbøjelige til at reducere deres emissioner af drivhusgasser, hvis der eksisterede en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, strider mod bemærkningen i den appellerede doms præmis 81 om, at tildelingen af yderligere kvoter i henhold til denne klausul ville reducere mængden af gratistildelte kvoter for de øvrige driftsledere i alle berørte sektorer eller delsektorer som følge af anvendelsen af den ensartede tværsektorielle korrektionsfaktor. Romonta hævder, at en sådan klausul ikke vil mindske incitamentet til at reducere emissionerne, og at det pågældende incitament vil overgå til de mest effektive driftsledere. For det andet mener Romonta ikke, at Retten undersøgte spørgsmålet om flytning af emissioner til tredjelande tilstrækkeligt. Den tog i denne sammenhæng ikke tilstrækkeligt hensyn til målet om global beskyttelse mod klimaændringer. Romonta mener for det tredje også, at Retten modsagde sig selv i den appellerede doms præmis 89, hvori den anførte, at formålet med klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, er at overvinde økonomiske og finansielle vanskeligheder, som er en følge af den måde, hvorpå den individuelle virksomhed drives, hvorimod den i præmis 90 bemærkede, at Romontas økonomiske vanskeligheder udelukkende skyldes, at der anvendes et varmebenchmark, som er knyttet til gas og ikke til montanvoks, hvilket Kommissionen har bestemt.

120. I denne forbindelse er der for det første ingen modstrid mellem betragtningerne i den pågældende appellerede doms præmis 70 og 81. Det følger således af Rettens ræsonnement i præmis 81, at indførelsen af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, vil øge omkostningerne som følge af den nødvendige tilpasning med henblik på at reducere emissionerne for de virksomheder, der klarer sig bedst, hvilket strider mod princippet om, at forureneren betaler, som er et grundlæggende princip på miljøområdet. Denne bemærkning svarer fuldstændig til bemærkningen i præmis 70. Jeg kan for det andet ikke få øje på nogen begrundelsesmangel i det ræsonnement, som Retten anlagde i den pågældende appellerede doms præmis 71. For det tredje gengav Retten blot Romontas argument i den første sætning i den pågældende appellerede doms præmis 90, som Romonta har henvist til. Den fastslog ikke, hvilke årsager der reelt var til Romontas økonomiske vanskeligheder.

121. På denne baggrund bør dette anbringende også forkastes. Romontas appel bør som følge heraf forkastes i sin helhed.

VI – **Sagens omkostninger**

122. I henhold til artikel 184, stk. 1, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt appellanten ikke gives medhold. Ifølge dette procesreglements artikel 138, stk. 1, der i henhold til artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger, og de har tabt appelsagerne, bør det pålægges appellanterne at bære deres egne omkostninger og at betale de omkostninger, der er afholdt af Kommissionen.

VII – **Forslag til afgørelse**

123. Jeg foreslår på baggrund af det anførte, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

— I sag C-540/14 P forkastes appellen, og DK Recycling und Roheisen GmbH tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— I sag C-551/14 P forkastes appellen, og Arctic Paper Mochenwangen GmbH tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— I sag C-564/14 P forkastes appellen, og Raffinerie Heide GmbH tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— I sag C-565/14 P forkastes appellen, og Romonta GmbH tilpligtes at betale sagens omkostninger.