Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

8. september 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union — direktiv 2003/87/EF — harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter — afgørelse 2011/278/EU — ændring af tildeling — artikel 24, stk. 1 — driftslederens pligt til at indsende oplysninger — omfang«

I sag C-461/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 3. juni 2015, indgået til Domstolen den 28. august 2015, i sagen:

E.ON Kraftwerke GmbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, og dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— E.ON Kraftwerke GmbH ved Rechtsanwälte S. Altenschmidt og A. Sitzer

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

— Europa-Kommissionen ved E. White og K. Herrmann, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: tysk

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 24, stk. 1, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2011, L 130, s. 1).

2 Denne anmodning er blevet indgivet under en sag mellem E.ON Kraftwerke GmbH og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) vedrørende omfanget af den indsendelsespligt, der påhviler E.ON Kraftwerke for gratistildelingen af emissionskvoter, på baggrund af ændringer i driften af et af selskabets kraftværker.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«) bestemmer i artikel 7 med overskriften »Ændringer vedrørende anlæg« følgende:

»Driftslederen underretter den kompetente myndighed om alle planlagte ændringer i anlæggets art eller drift eller en eventuel udvidelse eller betydelig reduktion af dets kapacitet, som kan medføre, at drivhusgasemissionstilladelsen skal ajourføres. I påkommende tilfælde ajourfører den kompetente myndighed tilladelsen. [...]«

4 Artikel 10, stk. 1, i direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:

»Fra 2013 auktionerer medlemsstaterne alle kvoter, som ikke tildeles gratis i overensstemmelse med artikel 10a og 10c [...]«

5 Dette direktivs artikel 10a med overskriften »Midlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling« bestemmer følgende i stk. 1:

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

Afgørelse 2011/278

6 I artikel 7 i afgørelse 2011/278 med overskriften »Indsamling af basisdata« er fastsat følgende:

»1. For hvert etableret anlæg, der er berettiget til gratistildeling af emissionskvoter i medfør af artikel 10a i direktiv 2003/87/EF, bl.a. anlæg, som kun drives lejlighedsvis, herunder anlæg, der fungerer som reserve- eller standbyanlæg, og anlæg i sæsondrift, indsamler medlemsstaterne for alle

årene i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2008 eller i givet fald 1. januar 2009 til 31. december 2010, hvor anlægget har været i drift, alle relevante oplysninger og data for hvert af de i bilag IV anførte parametre fra driftslederen.

2. Medlemsstaterne indsamler separate data for hver delinstallation. Om nødvendigt kan medlemsstaterne pålægge driftslederen at forelægge flere data.

[...]«

7 Artikel 10, stk. 1, i afgørelse 2011/278 har følgende ordlyd:

»På grundlag af de data, der indsamles i henhold til artikel 7, beregner medlemsstaterne for hvert år antallet af gratistildelte emissionskvoter fra 2013 og fremefter for hvert etableret anlæg på deres territorium i overensstemmelse med stk. 2 til 8.«

8 Artikel 19-21 i afgørelse 2011/278 fastsætter under hvilke betingelser, medlemsstaterne tildeler de emissionskvoter, der skal tildeles efter det pågældende anlæg, har foretaget en væsentlig kapacitetsudvidelse eller kapacitetsindskrænkning.

9 Artikel 24 i afgørelse 2011/278 med overskriften »Ændringer af et anlægs drift« bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen indsender alle relevante oplysninger om planlagte eller gennemførte kapacitetsændringer, aktivitetsniveauet og driften for anlægget til den kompetente myndighed senest den 31. december hvert år.

2. Hvis der sker ændring af et anlægs kapacitet, aktivitetsniveau eller drift, som har indflydelse på anlæggets tildeling, sender medlemsstaterne ved hjælp af en elektronisk model, som Kommissionen stiller til rådighed, alle relevante oplysninger, herunder det reviderede foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for det pågældende anlæg, som er beregnet i overensstemmelse med denne afgørelse, til Kommissionen, før de fastlægger det endelige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter. Kommissionen kan afvise det reviderede foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for det pågældende anlæg.«

Forordning (EU) nr. 601/2012

10 Ifølge artikel 1 i Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87 (EUT 2012, L 181, s. 30) fastlægger denne forordning reglerne for overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og aktivitetsdata i henhold til direktiv 2003/87 i handelsperioden for EU's emissionshandelsordning, der begynder den 1. januar 2013, samt for efterfølgende handelsperioder.

11 Artikel 12 i forordning nr. 601/2012 med overskriften »Overvågningsplanens indhold og indsendelse« bestemmer følgende:

»1. Driftslederen eller luftfartøjsoperatøren forelægger en overvågningsplan uden unødig forsinkelse til den kompetente myndigheds godkendelse.

Overvågningsplanen består af en detaljeret, fuldstændig og gennemskuelig dokumentation af et bestemt anlægs eller en bestemt luftfartøjsoperatørs overvågningsmetode og skal som minimum indeholde de elementer, som er fastlagt i bilag I.

[...]

2. Såfremt bilag I henviser til en procedure, fastlægger, dokumenterer, gennemfører og vedligeholder driftslederen eller luftfartøjsoperatøren denne procedure særskilt fra overvågningsplanen.

[...]

3. Ud over de i stk. 1 og 2 omtalte elementer kan medlemsstaterne kræve, at overvågningsplanen for anlæg indeholder yderligere en række elementer med henblik på at opfylde betingelserne i artikel 24, stk. 1, i [...] afgørelse 2011/278 [...], herunder en sammenfatning af en procedure, der sikrer følgende:

a) at driftslederen jævnligt kontrollerer, om oplysninger om planlagte eller gennemførte kapacitetsændringer, ændringer af aktivitetsniveauet og driften af anlægget er relevant i henhold til denne afgørelse

b) at driftslederen senest den 31. december hvert år fremsender information som anført i litra a) til den kompetente myndighed.«

Tysk ret

12 Den 26. september 2011 vedtog forbundsregeringen Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (bekendtgørelse om tildeling af kvoter for drivhusemissioner i handelsperioden 2013-2020) (BGBl I, s. 1921, herefter »ZuV 2020«).

13 ZuV 2020's § 22 med overskriften »Ændringer af et anlægs drift« bestemmer følgende:

»1) Driftslederen skal indsende alle relevante oplysninger om anlæggets kapacitet, aktivitetsniveau og drift til den kompetente myndighed senest den 31. januar i det efterfølgende år, første gang den 31. januar 2013.

2) I tilfælde af en væsentlig kapacitetsindskrænkning i henhold til § 19 er driftslederen forpligtet til straks at fremsende oplysninger til den kompetente myndighed om kapacitetsreduktionen og tildelingselementets installerede kapacitet. I tilfælde af indstilling af driften i henhold til § 20, stk. 1, er driftslederen forpligtet til straks at oplyse den kompetente myndighed om datoen for driftsindstillingen.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 E.ON Kraftwerke er et energiselskab, der driver adskillige kraftværker i Tyskland, som er omfattet af pligten til handel med kvoter for drivhusgasemissioner. E.ON Kraftwerke ansøgte den tyske myndighed for emissionshandel (Deutsche Emissionshandelsstelle, herefter »DEHSt«) om gratistildeling af emissionskvoter for tredje handelsperiode (2013-2020) svarende til varmeemissionstallene til sit kraftværk i Heyden (Tyskland).

15 Ved skrivelse af 5. september 2013 meddelte E.ON Kraftwerke DEHSt, at – i modsætning til hvad denne myndighed kræver i henhold til ZuV 2020's § 22 – ville E.ON Kraftwerke alene indsende oplysninger til DEHSt om aktivitetsniveauerne for det enkelte tildelingselement, såfremt disse kunne medføre en tilpasning af tildelingsbeslutningen.

16 Ved skrivelse af 24. september 2013 besvarede DEHSt denne skrivelse og fremhævede, at de relevante oplysninger, som skal fremsendes i henhold til ZuV 2020's § 22, stk. 1, ikke var begrænset til oplysninger, der resulterer i tildelingsændringer, men omfatter alle oplysninger, der vedrører data, der ligger til grund for tildelingen.

17 I formularen, som E.ON Kraftwerke udarbejdede for 2013, var der angivet tallet »0« i rubrikken for aktivitetsniveauet.

18 Ved søgsmål ved Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) iværksat den 27. november 2013 har E.ON Kraftwerke nedlagt påstand om, at det i det væsentlige fastslås, at selskabet ikke var forpligtet i henhold til ZuV 2020's § 22, stk. 1, til at indsende samtlige oplysninger, der har en forbindelse til anlæggets kapacitet, aktivitetsniveau eller drift, men alene skulle fremsende de data om ændringer, der kan have en indvirkning på tildelingen af kvoter. Dette er hensigten med artikel 24 i Kommissionens afgørelse 2011/278 og dennes vejledningsdokument nr. 7.

19 DEHSt, der har en anden fortolkning af disse retsakter fra Kommissionen, har anført, at det tilkommer medlemsstaterne at fastlægge de relevante oplysninger vedrørende tildelingen.

20 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Hvilke oplysninger er relevante oplysninger som omhandlet i artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278[…]? Skal begrænsningen forstås kvalitativt eller kvantitativt, og omfatter begrebet også oplysninger om planlagte eller faktiske ændringer af et anlægs kapacitet, aktivitetsniveau og drift, der ikke direkte medfører en ophævelse eller tilpasning af tildelingsbeslutningen i henhold til artikel 19-21 i afgørelse 2011/278[…] og ikke forårsager en indsendelsespligt i henhold til artikel 24, stk. 2, i [denne] afgørelse […]?

2) Såfremt det første spørgsmål skal besvare benægtende: Skal artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278[…] da fortolkes således, at den forbyder medlemsstaten også at afkræve driftslederen sådanne oplysninger om planlagte eller faktiske ændringer af et anlægs kapacitet, aktivitetsniveau og drift, der ikke medfører en ophævelse eller tilpasning af tildelingsbeslutningen i henhold til artikel 19-21 i afgørelse 2011/278[…]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

21 Med sine spørgsmål, som skal besvares samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat kræver, at virksomheder, som er omfattet af pligten til handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, og som modtager disse gratis kvoter, skal fremsende oplysninger om alle planlagte eller gennemførte ændringer af et anlægs kapacitet, aktivitetsniveau og drift, uden at dette krav begrænses til oplysningerne om de ændringer, der har indflydelse på denne tildeling.

22 Afgørelse 2011/278 omhandler gratis tildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 10a i direktiv 2003/87.

23 Det bemærkes i denne henseende, at direktiv 2003/87 tilsigter at reducere EU's samlede drivhusgasemissioner med mindst 20% i forhold til 1990-niveauerne frem til 2020 på økonomisk effektiv måde. For at nå dette formål har EU-lovgiver fastsat to mekanismer. Den første, der er indført ved artikel 9 i direktiv 2003/87, består i en lineær reduktion af den mængde kvoter, der er til rådighed, ved anvendelsen af en faktor på 1,74% i forhold til den gennemsnitlige årlige samlede mængde kvoter, som medlemsstaterne udsteder i overensstemmelse med Kommissionens afgørelser vedrørende medlemsstaternes nationale tildelingsplaner for kvoter for perioden fra 2008 til 2012. Den anden mekanisme er den om auktionering af kvoter, der ligeledes skal gøre det muligt at reducere drivhusgasemissioner på økonomisk effektiv måde (dom af 28.4.2016, Borealis Polyolefine m.fl., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 og C-391/14-C-393/14, EU:C:2016:311, præmis 81).

24 Hvad angår de anlæg, der modtager gratistildeling i visse erhvervssektorer af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 10a, stk. 11, i direktiv 2003/87, reduceres den mængde, der tildeles af disse kvoter, gradvist fra 2013 med henblik på at bringe den ned på nul i løbet af 2027 (dom af 28.4.2016, Borealis Polyolefine m.fl., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 og C-391/14-C-393/14, EU:C:2016:311, præmis 82).

25 I denne henseende er det fastsat i overensstemmelse med artikel 7 i afgørelse 2011/278, at for hvert etableret anlæg, der er berettiget til gratistildeling af kvoter for drivhusgasemissioner, indsamler medlemsstaterne for alle årene i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2008 eller i givet fald 1. januar 2009 til 31. december 2010, hvor anlægget har været i drift, alle relevante oplysninger og data for hvert af de i bilag IV anførte parametre fra driftslederen, der giver mulighed for at fastsætte beløbet for denne tildeling.

26 Ifølge artikel 10 i afgørelse 2011/278 beregner medlemsstaterne på grundlag af de data, der indsamles i henhold til artikel 7, for hvert år antallet af gratistildelte emissionskvoter fra 2013 og fremefter for hvert etableret anlæg på deres territorium.

27 Som det fremgår af 15. betragtning til afgørelse 2011/278 bør medlemsstaterne sikre, at data, der indsamles fra driftslederne og anvendes til tildelingsformål, er fuldstændige, konsistente og har den størst mulige grad af nøjagtighed.

28 Det er i lyset af disse betragtninger, at det ved besvarelsen af spørgsmålene fra den forelæggende ret skal afgøres, hvilke oplysninger udgør »relevante oplysninger«, som medlemsstaterne kan kræve i henhold til artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278 fra de pågældende driftsledere.

29 Det bemærkes i denne henseende for det første, at afgørelse 2011/278 ikke direkte foreskriver en indsendelsespligt for driftslederne, men overlader det til medlemsstaterne selv at fastlægge metoderne til at opnå tilstrækkelige relevante oplysninger fra driftslederne med henblik på gratistildelingen af kvoter for drivhusgasemissioner.

30 Hvad angår disse oplysninger påhviler det medlemsstaterne i henhold til artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278 at sørge for, at driftslederen indsender alle relevante oplysninger om planlagte eller gennemførte kapacitetsændringer, aktivitetsniveauet og driften af anlægget til den kompetente myndighed senest den 31. december hvert år.

31 Det bemærkes for det andet, at artikel 24, stk. 2, i afgørelse 2011/278, som har til formål at regulere den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne til at meddele Kommissionen de relevante oplysninger, der anvendes til at fastlægge det endelige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter, begrænser denne forpligtelse til alene de tilfælde, hvor disse ændringer har indflydelse på denne tildeling af emissionskvoter til et anlæg.

32 Artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278, der henviser til alle de relevante oplysninger vedrørende sådanne ændringer, begrænser derimod ikke rapporteringskravet, som driftslederne er pålagt, til alene de tilfælde, hvor de nævnte ændringer har indflydelse på gratistildelingen af emissionskvoter.

33 En sådan fortolkning af artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278 er for det tredje forenelig med opbygningen af afgørelse 2011/278 og dens formål.

34 I ordningen for tildeling af emissionskvoter påhviler det således medlemsstaterne, som det er bemærket i denne doms præmis 26, at beregne for hvert år på grundlag af de data, der indsamles i henhold til artikel 7 i afgørelse 2011/278, antallet af gratistildelte emissionskvoter for hvert etableret anlæg på deres territorium. Det er derfor alene op til medlemsstaternes kompetente myndigheder at vurdere ud fra de oplysninger, der er indsamlet hos driftslederne, om disse kan have indflydelse på fastlæggelsen af antallet af tildelte kvoter.

35 Det fremgår desuden hverken af direktiv 2003/87, herunder af dets artikel 7, eller af afgørelse 2011/278, at EU-lovgiver har haft til hensigt, at driftslederne kan vælge hvilke oplysninger, de skal indsende i henhold til disse bestemmelser, ud fra den indflydelse, de kan anses for at have på tildelingen af emissionskvoter.

36 Det fremgår således af bestemmelserne i denne afgørelses artikel 24, at de har til formål at tage hensyn til ændringer af et anlægs drift for det første for, at medlemsstaterne kan fastlægge af antallet af gratistildelte emissionskvoter for hvert etableret anlæg på deres territorium, for det andet for at Kommissionen kan fastlægge det endelige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter.

37 I lyset heraf og således som det er nævnt i denne doms præmis 27, bør medlemsstaterne sikre, at data, der indsamles fra driftslederne og anvendes til tildelingsformål, er fuldstændige, konsistente og har den størst mulige grad af nøjagtighed. Det påhviler følgelig medlemsstaterne selv at fastlægge, hvilke relevante oplysninger til de kompetente myndigheder der skal indhentes hos driftslederne.

38 Da artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278 henviser til de indhentede oplysningers relevante karakter, bemyndiger den medlemsstaterne til at kræve, at de oplysninger, der giver dem mulighed for objektivt at vurdere ændringerne af de pågældende anlæg, skal indsendes til de kompetente myndigheder, og den er til hinder for, at de kræver andre oplysninger, der ikke har forbindelse til denne vurdering, såsom oplysninger, der bl.a. vedrører årsagerne til eller generelt de økonomiske eller forretningsmæssige behov for disse ændringer, hvilket det tilkommer de nationale retsinstanser at bedømme. Denne bestemmelse kræver derimod ikke, at udleveringen af oplysninger er begrænset til de oplysninger, som vedrører de ændringer, som driftslederne anser for at have en indflydelse på gratistildelingen af kvoter.

39 Denne konstatering ændres ikke af forklaringerne i dokumentet med titlen »Guidance Document nº 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures«, som Kommissionen har offentliggjort på sin hjemmeside. Det er således udtrykkeligt anført i dette dokument, at det ikke er juridisk bindende og ikke afspejler Kommissionens officielle holdning.

40 Henset til ovenstående betragtninger skal de præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 24, stk. 1, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat kræver, at virksomheder, som er omfattet af pligten til handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, og som modtager disse gratis kvoter, skal fremsende oplysninger om alle planlagte eller gennemførte ændringer af et anlægs kapacitet, aktivitetsniveau og drift, uden at dette krav begrænses til kun at omfatte oplysninger om de ændringer, der har indflydelse på denne tildeling.

Sagens omkostninger

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

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

Artikel 24, stk. 1, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat kræver, at virksomheder, som er omfattet af pligten til handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, og som modtager disse gratis kvoter,

skal fremsende oplysninger om alle planlagte eller gennemførte ændringer af et anlægs kapacitet, aktivitetsniveau og drift, uden at dette krav begrænses til kun at omfatte oplysninger om de ændringer, der har indflydelse på denne tildeling.

Underskrifter