Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 8 september 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen — Direktiv 2003/87/EG — Harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter — Beslut 2011/278/EU — Ändrad tilldelning — Artikel 24.1 — Verksamhetsutövarens skyldighet att lämna in information — Omfattning”

I mål C-461/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 3 juni 2015, som inkom till domstolen den 28 augusti 2015, i målet

E.ON Kraftwerke GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna J.-C. Bonichot (referent) och C.G. Fernlund

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— E.ON Kraftwerke GmbH, genom S. Altenschmidt och A. Sitzer, Rechtsanwälte,

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

— Europeiska kommissionen, genom E. White och K. Herrmann, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk:tyska.

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 24.1 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, 2011, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan E.ON Kraftwerke GmbH och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), angående omfattningen av E.ON Kraftwerkes skyldighet att, för tilldelning av gratis utsläppsrätter, informera om ändringar av driften vid ett av bolagets elkraftverk.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

3 I artikel 7, under rubriken ”Förändringar av anläggningarna”, i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87), föreskrivs följande:

”Verksamhetsutövaren ska informera den behöriga myndigheten om alla planerade förändringar av anläggningens art eller funktion, om utvidgningar av anläggningen eller om betydande kapacitetsminskningar, vilka kan innebära att tillstånden för växthusgasutsläpp måste förnyas. När det är lämpligt ska den behöriga myndigheten förnya tillstånden …”

4 Artikel 10.1 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

”Från och med 2013 ska medlemsstaterna auktionera ut alla utsläppsrätter som inte tilldelas gratis i enlighet med artiklarna 10a och 10c …”

5 I artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, som har rubriken ”Gemenskapstäckande övergångsbestämmelser för gratis tilldelning”, föreskrivs följande:

”Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta gemenskapstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter …”

Beslut 2011/278

6 I artikel 7 i beslut 2011/278, som har rubriken ”Insamling av utgångsdata”, föreskrivs följande:

”1. För varje befintlig anläggning som har rätt till gratis utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv 2003/87/EG, inklusive anläggningar som endast tidvis är i drift, särskilt anläggningar som hålls i reserv eller beredskap och anläggningar som hålls i drift beroende på säsong, ska medlemsstaterna, för alla år i perioden 1 januari 2005–31 december 2008 eller i tillämpliga fall

1 januari 2009–31 december 2010, från verksamhetsutövaren samla in all relevant information och relevanta data för varje parameter som förtecknas i bilaga IV, för de år som anläggningen har varit i drift.

2. Medlemsstaterna ska samla in data separat för varje delanläggning. Vid behov får en medlemsstat kräva att verksamhetsutövaren lämnar in ytterligare data.

…”

7 Artikel 10.1 i beslut 2011/278 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska för varje år, på grundval av de data som samlats in enligt artikel 7, beräkna antalet utsläppsrätter som från och med 2013 gratis tilldelas varje befintlig anläggning på deras territorium i enlighet med punkterna 2–8.”

8 I artiklarna 19-21 i beslut 2011/278 anges den metod enligt vilken medlemsstaterna ska fastställa de utsläppsrätter som ska tilldelas när en anläggning har haft en betydande kapacitetsökning eller en betydande kapacitetsminskning.

9 I artikel 24 i beslut 2011/278, som har rubriken ”Ändringar av verksamheten vid en anläggning”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövaren senast den 31 december varje år lämnar in till den behöriga myndigheten all relevant information om planerade eller genomförda ändringar av kapacitet, verksamhetsnivå och drift vid en anläggning.

2. Om det gäller en ändring av anläggningens kapacitet, verksamhetsnivå eller drift som påverkar anläggningens tilldelning, ska medlemsstaterna med hjälp av en elektronisk mall som kommissionen tillhandahåller lämna in all relevant information till kommissionen, inklusive den reviderade preliminära sammanlagda årskvantitet utsläppsrätter som gratis tilldelas den berörda anläggningen i enlighet med detta beslut, innan de fastställer den slutliga sammanlagda årskvantitet utsläppsrätter som tilldelas gratis. Kommissionen kan avslå den reviderade preliminära sammanlagda årskvantitet utsläppsrätter som gratis tilldelas den berörda anläggningen.”

Förordning (EU) nr 601/2012

10 Enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med direktiv 2003/87 (EUT L 181, 2012, s. 30) fastställer nämnda förordning bestämmelser om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp och verksamhetsuppgifter i enlighet med direktiv 2003/87 under den handelsperiod för EU:s utsläppshandelssystem som inleds den 1 januari 2013 och under efterföljande handelsperioder.

11 Artikel 12 i förordning nr 601/2012, som har rubriken ”Övervakningsplanens innehåll och inlämnande”, föreskrivs följande:

”1. Verksamhetsutövaren eller luftfartygsoperatören ska lämna in en övervakningsplan till den behöriga myndigheten för godkännande.

Övervakningsplanen ska bestå av en detaljerad, fullständig och öppen dokumentation av övervakningsmetoden för en bestämd anläggning eller luftfartygsoperatör och ska innehålla minst de uppgifter som anges i bilaga I.

…

2. Om bilaga I innehåller en hänvisning till ett förfarande, ska ett sådant förfarande fastställas, dokumenteras, tillämpas och vidmakthållas av verksamhetsutövaren eller luftfartygsoperatören separat från övervakningsplanen.

…

3. Utöver de uppgifter som avses i punkt 1 och 2 i denna artikel får medlemsstaterna kräva att ytterligare delar inbegrips i övervakningsplanen för anläggningar, för att uppfylla kraven i artikel 24.1 i kommissionens beslut 2011/278 …, inbegripet en sammanfattning av ett förfarande som säkerställer att

a) verksamhetsutövaren regelbundet kontrollerar om information om planerade eller faktiska ändringar av kapaciteten, verksamhetsnivån och driften av en anläggning är relevanta i enlighet med detta beslut,

b) sådana uppgifter lämnas av verksamhetsutövaren till den behöriga myndigheten senast den 31 december varje år.”

Tysk lagstiftning

12 Den 26 september 2011 antog förbundsregeringen Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (förordning om tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser under handelsperioden 2013–2020) (BGB1. I S. 1921) (nedan kallad ZuV 2020).

13 I 22 § ZuV 2020, som har rubriken ”Ändringar av verksamheten vid en anläggning”, föreskrivs följande:

”1. Verksamhetsutövaren ska senast den 31 januari varje efterföljande år, med början den 31 januari 2013, till den behöriga myndigheten lämna in all relevant information om planerade eller genomförda ändringar av kapacitet, verksamhetsnivå och drift vid anläggningen.

2. I fall av betydande kapacitetsminskningar enligt 19 § är verksamhetsutövaren skyldig att omedelbart lämna in uppgifter till den behöriga myndigheten om minskad kapacitet och installerad kapacitet i delanläggningen. Vid nedläggning av en anläggnings verksamhet enligt 20 § stycke 1 är verksamhetsutövaren skyldig att omedelbart underrätta den behöriga myndigheten om datumet för nedläggningen.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14 E.ON Kraftwerke är ett företag inom energisektorn och som i Tyskland driver ett flertal kraftverk som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. E.ON Kraftwerke ansökte hos det tyska organet för handel med utsläppsrätter (Deutsche Emissionshandelsstelle) (nedan kallad DEHSt), för sitt kraftverk i Heyden (Tyskland), om gratis tilldelning av utsläppsrätter för den tredje handelsperioden (2013-2020) motsvarande värdet för värmeutsläpp.

15 Den 5 september 2013 meddelade E.ON Kraftwerke DEHSt att bolaget avsåg att, i strid med DEHSt:s krav enligt 22 § stycke 1 ZuV 2020, lämna information om verksamhetsnivåerna i varje delanläggning endast för de fall de var ägnade att leda till en anpassning av tilldelningsbeslutet.

16 I en skrivelse av den 24 september 2013 besvarade DEHSt denna korrespondens och underströk att den relevanta information som ska lämnas enligt 22 § stycke 1 ZuV 2020 inte enbart avser uppgifter som medför en ändrad tilldelning utan omfattar all information som rör data som tilldelningen grundar sig på.

17 I den mall som E.ON Kraftwerke använde för sin rapport för år 2013 angavs siffran ”0” under rubriken avseende verksamhetsnivån.

18 Den 27 november 2013 väckte E.ON Kraftwerke talan vid Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstolen i Berlin) och yrkade att rätten skulle fastställa att bolaget inte var skyldigt, enligt 22 § stycke 1 ZuV 2020, att lämna all information som avser anläggningens kapacitet, verksamhetsnivå eller drift, utan att det endast var skyldigt att lämna uppgift om ändringar ägnade att påverka tilldelningen av utsläppsrätter. Härför talar lydelsen i artikel 24 i kommissionens beslut 2011/278 och lydelsen i kommissionens vägledningsdokument nr 7.

19 DEHSt, som gör en annan tolkning av kommissionens rättsakter, hävdade att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa vilka uppgifter som är relevanta för tilldelningen.

20 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Vad omfattar den relevanta informationen i den mening som avses i artikel 24.1 i beslut 2011/278? Är det fråga om en kvalitativ eller kvantitativ inskränkning, och omfattas i synnerhet också sådan information om planerade eller genomförda ändringar av kapacitet, verksamhetsnivå och drift vid en anläggning, som inte omedelbart medför upphävande eller anpassning av beslutet att bevilja utsläppsrätter enligt artiklarna 19–21 i beslut 2011/278 och som inte utlöser en rapporteringsskyldighet enligt artikel 24.2 i detta beslut?

2) Om inte, ska artikel 24.1 i beslut 2011/278 då tolkas så, att medlemsstaterna inte av verksamhetsutövaren också får kräva sådan information om planerade eller genomförda ändringar av kapacitet, verksamhetsnivå och drift vid en anläggning, som inte omedelbart medför upphävande eller anpassning av beslutet att bevilja utsläppsrätter enligt artiklarna 19–21 i beslut 2011/278?”

Prövning av tolkningsfrågorna

21 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 24.1 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstat att kräva att företag, som enligt systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen har rätt till gratis tilldelning av utsläppsrätter, ska inkomma med all relevant information om planerade eller genomförda ändringar av kapacitet, verksamhetsnivå och drift vid en anläggning, utan att begränsa detta krav till att endast avse information om ändringar ägnade att påverka denna tilldelning.

22 I beslut 2011/278 regleras gratis tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 10a i direktiv 2003/87.

23 Det ska i det avseendet påpekas att direktiv 2003/87 avser att till år 2020 minska unionens sammanlagda växthusgasutsläpp med minst 20 procent jämfört med nivåerna år 1990, på ett ekonomiskt effektivt sätt. För att uppnå detta mål har unionslagstiftaren föreskrivit två mekanismer. Den första, som införts genom artikel 9 i direktiv 2003/87, innebär att antalet tillgängliga utsläppsrätter ska minska linjärt med tillämpning av en faktor på 1,74 procent jämfört med den genomsnittliga totala årliga kvantitet utsläppsrätter som utfärdas av medlemsstaterna i enlighet med kommissionens beslut om de nationella tilldelningsplanerna för perioden 2008–2012. Den andra mekanismen utgörs av auktioner av utsläppsrätter som också ska möjliggöra en minskning av utsläppen av växthusgaser på ett ekonomiskt effektivt sätt (dom av den 28 april 2016, Borealis Polyolefine m.fl., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 och C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punkt 81).

24 När det gäller anläggningar som erhåller gratis utsläppsrätter inom vissa sektorer, ska enligt artikel 10a.11 i direktiv 2003/87 dessa utsläppsrätters antal minskas gradvis, från och med år 2013, med målsättningen att all gratis tilldelning av utsläppsrätter ska ha avskaffats under år 2027 (dom av den 28 april 2016, Borealis Polyolefine m.fl., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 och C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punkt 82).

25 I det sammanhanget föreskrivs, enligt artikel 7 i beslut 2011/278, att för varje befintlig anläggning som uppfyller villkoren för rätt till gratis utsläppsrätter för växthusgaser, ska medlemsstaterna, för alla år i perioden 1 januari 2005–31 december 2008 eller i tillämpliga fall 1 januari 2009–31 december 2010 under vilka anläggningen har varit i drift, från verksamhetsutövaren samla in all relevant information och relevanta data för varje parameter i förteckningen i bilaga IV till detta beslut som kan läggas till grund för beräkningen av tilldelningsbeloppet.

26 Enligt artikel 10 i beslut 2011/278 ska medlemsstaterna för varje år, på grundval av de data som samlats in enligt artikel 7, beräkna antalet utsläppsrätter som från och med år 2013 gratis tilldelas varje befintlig anläggning på deras territorium.

27 Enligt skäl 15 i beslut 2011/278 bör medlemsstaterna se till att de data som samlas in från verksamhetsutövarna och som används för tilldelningsändamål är fullständiga, enhetliga och så exakta som möjligt.

28 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som – för att EU-domstolen ska kunna besvara den hänskjutande domstolens frågor – det ska klargöras vad den ”relevanta information” består i som medlemsstaterna enligt artikel 24.1 i beslut 2011/278 får kräva att de berörda verksamhetsutövarna lämnar in.

29 I det avseendet påpekas för det första att beslut 2011/278 inte föreskriver någon skyldighet direkt riktad till verksamhetsutövarna att lämna information, utan överlåter åt medlemsstaterna att själva fastställa metoder för insamling av uppgifter från verksamhetsutövarna som är tillräckligt relevanta för tilldelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser.

30 Beträffande dessa uppgifter ska medlemsstaterna, enligt artikel 24.1 i beslut 2011/278, se till att verksamhetsutövaren senast den 31 december varje år till den behöriga myndigheten lämnar in all relevant information om planerade eller genomförda ändringar av kapacitet, verksamhetsnivå och drift vid en anläggning.

31 För det andra påpekas att artikel 24.2 i beslut 2011/278 – vars syfte är att reglera skyldigheten för medlemsstaterna att lämna in all relevant information till kommissionen för fastställande av den slutliga sammanlagda årskvantitet utsläppsrätter som tilldelas gratis – begränsar denna skyldighet till de fall då dessa ändringar påverkar en anläggnings tilldelning av utsläppsrätter.

32 Artikel 24.1 i beslut 2011/278, vari det hänvisas till all relevant information avseende sådana ändringar, begränsar däremot inte verksamhetsutövarnas skyldighet att lämna information till enbart de fall då nämnda ändringar påverkar tilldelningen av gratis utsläppsrätter.

33 En sådan tolkning av artikel 24.1 i beslut 2011/278 är för det tredje förenlig med systematiken i beslut 2011/278 och med dess ändamål.

34 Enligt systemet med utsläppsrätter ankommer det nämligen på medlemsstaterna, såsom redan har angetts ovan i punkt 26, att för varje år, på grundval av de data som samlats in enligt artikel 7 i beslut 2011/278, beräkna antalet utsläppsrätter som gratis tilldelas varje befintlig anläggning på deras territorium. Det ankommer således endast på medlemsstaternas behöriga myndigheter att, på grundval av de data som samlats in från verksamhetsutövarna, bedöma huruvida dessa uppgifter kan påverka beräkningen av antalet utsläppsrätter som ska tilldelas.

35 Dessutom framgår det varken av direktiv 2003/87, bland annat av artikel 7 däri, eller av beslut 2011/278 att unionslagstiftaren har haft för avsikt att låta verksamhetsutövarna välja vilka uppgifter de ska lämna ut med stöd av dessa bestämmelser utifrån den inverkan som de påstås ha på tilldelningen av utsläppsrätter.

36 Det framgår nämligen av bestämmelserna i artikel 24 i detta beslut att dessa avser att beakta ändringar av anläggningars drift dels för att medlemsstaterna, i ett första skede, ska kunna fastställa antalet utsläppsrätter som gratis tilldelas varje befintlig anläggning på deras territorium, dels för att kommissionen, i ett andra skede, ska kunna fastställa den slutliga sammanlagda årskvantitet utsläppsrätter som tilldelas gratis.

37 Medlemsstaterna ska i det sammanhanget, såsom redan har påpekats ovan i punkt 27, se till att de data som samlas in från verksamhetsutövarna och som används för tilldelningsändamål är fullständiga, enhetliga och så exakta som möjligt. Det ankommer följaktligen på medlemsstaterna att själva fastställa vilka relevanta uppgifter för de behöriga myndigheterna som ska samlas in från verksamhetsutövarna.

38 Med hänvisning till att den information som begärs in ska vara relevant, tillåter artikel 24.1 i beslut 2011/278 medlemsstaterna att kräva att det, inom ramen för denna information, till de behöriga myndigheterna lämnas information som gör det möjligt för dem att på sakliga grunder bedöma de ändringar som gjorts vid den aktuella anläggningen, och bestämmelsen utgör hinder för att andra uppgifter begärs in som inte har något samband med nämnda bedömning, såsom uppgifter avseende orsakerna till eller, rent allmänt, de ekonomiska eller affärsmässiga behoven av att göra dessa ändringar. Det ankommer på de nationella domstolarna att kontrollera att relevant information har lämnats. Däremot krävs det inte enligt denna bestämmelse att informationsskyldigheten endast ska avse de ändringar som, enligt verksamhetsutövaren, förefaller kunna inverka på tilldelningen av gratis utsläppsrätter.

39 Denna slutsats påverkas inte av förklaringarna i dokumentet med titeln ”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 webbplats. Det framgår nämligen uttryckligen av detta dokument att det inte är juridiskt bindande och att det inte återspeglar kommissionens officiella ståndpunkt.

40 Av det anförda följer att tolkningsfrågorna ska besvaras enligt följande. Artikel 24.1 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstat att kräva att företag, som enligt systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen har rätt till gratis tilldelning av utsläppsrätter, ska inkomma med all relevant information om planerade eller genomförda ändringar av kapacitet, verksamhetsnivå och drift vid en anläggning, utan att begränsa detta krav till att endast avse information om ändringar ägnade att påverka denna tilldelning.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Artikel 24.1 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG ska tolkas så, att den

inte utgör hinder för en medlemsstat att kräva att företag, som enligt systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen har rätt till gratis tilldelning av utsläppsrätter, ska inkomma med all relevant information om planerade eller genomförda ändringar av kapacitet, verksamhetsnivå och drift vid en anläggning, utan att begränsa detta krav till att endast avse information om ändringar ägnade att påverka denna tilldelning.

Underskrifter