Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

8. september 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union — direktiv 2003/87/EF — artikel 10a — metode til gratis tildeling af kvoter — beregning af den ensartede tværsektorielle korrektionsfaktor — afgørelse 2013/448/EU — artikel 4 — bilag II — gyldighed — fastlæggelsen af produktbenchmark for varmt metal — afgørelse 2011/278/EU — bilag I — gyldighed — artikel 3, litra c) — artikel 7 — artikel 10, stk. 1-3 og 8 — bilag IV — gratistildeling af kvoter med henblik på forbrug og eksport af varme — målelig varme, der eksporteres til private husholdninger — forbud mod dobbelttælling af emissioner og dobbelttildeling af kvoter«

I sag C-180/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (Nacka byret (afdelingen for handel og miljø, Sverige)) ved afgørelse af 16. april 2015, indgået til Domstolen den 21. april 2015, i sagen:

Borealis AB,

Kubikenborg Aluminum AB,

Yara AB,

SSAB EMEA AB,

Lulekraft AB,

Värmevärden i Nynäshamn AB,

Cementa AB,

Höganäs Sweden AB

mod

Naturvårdsverket,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

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

* Processprog: svensk.

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Borealis AB, Kubikenborg Aluminum AB og Yara AB ved advokat M. Tagaeus og jur. Kand. J. Nilsson

— SSAB EMEA AB og Lulekraft AB ved advokat R. Setterlid

— Värmevärden i Nynäshamn AB ved advokat M. Hägglöf

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

— den nederlandske regering ved M. Bulterman og C. Schillemans, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved E. White og K. Mifsud-Bonnici, som befuldmægtigede, bistået af advokat M. Johansson,

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

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører for det første gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2011, L 130, s. 1), for det andet gyldigheden af artikel 4 i og bilag II til Kommissionens afgørelse af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2013, L 240, s. 27), for det tredje fortolkningen af artikel 10a, stk. 1, 2, 4 og 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 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«), og endelig fortolkningen af artikel 3, litra c), og artikel 10, stk. 3 og 8, i afgørelse 2011/278 samt bilag IV hertil.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem flere driftsledere af drivhusgasproducerende anlæg, dvs. Borealis AB, Kubikenborg Aluminium AB, Yara AB, SSAB EMEA AB, Lulekraft AB, Värmevärden i Nynäshamn AB, Cementa AB og Höganäs Sweden AB mod Naturvårdsverket (naturbeskyttelsesmyndigheden, Sverige) vedrørende lovligheden af den afgørelse, som blev truffet af denne myndighed den 21. november 2013 (herefter »afgørelsen af 21. november 2013«) om endelig tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner (herefter »kvoter«) for perioden 2013-2020 efter anvendelse af den tværsektorielle korrektionsfaktor, som er fastlagt i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87 (herefter »korrektionsfaktoren«).

Retsforskrifter

Direktiv 2003/87

3 Artikel 1 i direktiv 2003/87 bestemmer:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (i det følgende benævnt »fællesskabsordningen«) med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.

Dette direktiv fastsætter også, at reduktionerne af drivhusgasemissioner skal øges for at bidrage til de reduktionsniveauer, som videnskabeligt anses for påkrævet for at undgå farlige klimaændringer.

[…]«

4 Direktivets artikel 3 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »kvote«: ret til i en nærmere angivet periode at udlede et ton kuldioxidækvivalent, der kun er gyldig til opfyldelse af kravene i dette direktiv, og som kan overdrages efter bestemmelserne i dette direktiv

b) »emission«: udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg eller udledning fra et luftfartøj, der udfører en af de i bilag I nævnte luftfartsaktiviteter, af de for denne aktivitet anførte gasser

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

5 Artikel 10a i direktiv 2003/87 med overskriften »Midlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling« bestemmer:

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

Der anvendes en ensartet, tværsektoriel korrektionsfaktor, hvor det er nødvendigt.

[...]

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

[...]«

Afgørelse 2011/278

6 Ottende betragtning til afgørelse 2011/278 har følgende ordlyd:

»Ved fastlæggelsen af benchmarkværdierne har Kommissionen som udgangspunkt benyttet det aritmetiske gennemsnit af drivhusgaspræstationerne for de 10% mest drivhusgaseffektive anlæg i 2007 og 2008, som der er indsamlet data for. Herudover har Kommissionen foretaget en analyse, jf. artikel 10a, stk. 1, i direktiv [2003/87], for alle sektorer, som der er fastsat et produktbenchmark for i bilag I, på grundlag af yderligere oplysninger, der er modtaget fra en række kilder, og på grundlag af en dedikeret undersøgelse, som analyserer de mest effektive teknikker og reduktionspotentialer i EU og på internationalt plan, af, hvorvidt udgangspunkterne i tilstrækkelig grad afspejler de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af spildgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg findes. De data, der er anvendt til fastlæggelsen af benchmarkværdier er indsamlet fra en lang række kilder for at sikre data fra det størst mulige antal anlæg, som producerede et benchmarket produkt i 2007 og 2008. I første omgang er der af eller på vegne af de respektive sektorsammenslutninger i EU indsamlet data i henhold til nærmere fastsatte regler […] om drivhusgaspræstationerne for anlæg, der er omfattet af EU-ordningen, og som producerer benchmarkede produkter. Disse regelsæt bygger på Kommissionens retningslinjer for kvalitets- og verifikationskriterier for benchmarkingdata i forbindelse med [de nærmere fastsatte regler om drivhusgaspræstationerne for anlæg]. Med sigte på at supplere de europæiske sektorsammenslutningers dataindsamling har konsulenter derefter på Europa-Kommissionens vegne indsamlet data fra anlæg, der ikke er omfattet af industriens data, og derudover har medlemsstaternes myndigheder stillet data og analyser til rådighed.«

7 I 11. betragtning til denne afgørelse anføres:

»Hvis der ikke findes data, eller der ikke foreligger data indsamlet i overensstemmelse med benchmarkingmetoderne, er benchmarkværdierne afledt af oplysninger om aktuelle emissions- og forbrugsniveauer og om de mest effektive teknikker, der hovedsagelig er afledt af referencedokumenterne om bedste tilgængelige teknikker (BREF), som er udarbejdet i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [(EUT 2008, L 24, s. 8)]. På grund af manglende data om behandling af spildgasser, varmeeksport og elproduktion er navnlig værdierne for produktbenchmarkene for koks og varmt metal afledt af beregninger af direkte og indirekte emissioner ud fra oplysninger i de relevante BREF om de relevante energistrømme og de

standardemissionsfaktorer, der er anført i Kommissionens beslutning 2007/589/EF af 18. juli 2007 om retningslinjer for overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger i medfør af direktiv [2003/87 (EUT 2007, L 229, s. 1)]. [...]«

8 12. betragtning til samme afgørelse har følgende ordlyd:

»I tilfælde, hvor det ikke var teknisk muligt at aflede et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, bør disse kvoter tildeles på grundlag af generiske fallback-metoder. Der er udviklet et hierarki med tre fallback-metoder for at opnå de størst mulige reduktioner af drivhusgasemissionerne og de størst mulige energibesparelser i det mindste for dele af de pågældende produktionsprocesser. Varmebenchmarket finder anvendelse i forbindelse med varmeforbrugende processer, hvor der anvendes en målelig varmebærer. Brændselsbenchmarket finder anvendelse, hvor der forbruges ikkemålelig varme. [...]«

9 Af 18. betragtning til afgørelse 2011/278 fremgår:

»Når de fastlægger tildelingen til de enkelte anlæg, bør medlemsstaterne sikre, at der ikke sker nogen dobbelttælling eller dobbelttildeling med henblik på at undgå konkurrencefordrejning og på at sikre, at kvotemarkedet fungerer korrekt. [...]«

10 32. betragtning til afgørelsen har følgende ordlyd:

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

11 Artikel 3 i afgørelse 2011/278 bestemmer:

»I denne afgørelse forstås ved:

[...]

b) »produktbenchmarket delinstallation«: input, output og dertil hørende emissioner i forbindelse med produktionen af et produkt, som der er fastlagt et benchmark for i bilag I

c) »varmebenchmarket delinstallation«: input, output og dertil hørende emissioner, som ikke er omfattet af et produktbenchmarket delinstallation, og som vedrører produktion og/eller import fra et anlæg eller anden enhed, der er omfattet af EU-ordningen, af målelig varme

— som forbruges inden for anlæggets grænser til produktion af produkter, til produktion af anden mekanisk energi end den, der bruges til produktion af elektricitet, til varme eller køling, med undtagelse af forbruget til produktion af elektricitet, eller

— som eksporteres til et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen, med undtagelse af eksport med henblik på elproduktion

d) »brændselsbenchmarket delinstallation«: input, output og dertil hørende emissioner, som ikke er omfattet af en produktbenchmarket delinstallation, og som vedrører produktionen af ikkemålelig varme fra brændselsforbrænding, der forbruges til produktion af produkter, til produktion af anden mekanisk energi end den, der bruges til produktion af elektricitet, til varme eller køling, med undtagelse af forbruget til produktion af elektricitet, herunder også sikkerhedsafbrænding

e) »målelig varme«: en nettovarmestrøm, der transporteres via identificerbare rørledninger eller kanaler ved hjælp af en varmebærer, f.eks. navnlig damp, varmluft, vand, olie, flydende metaller og salte, og for hvilken der er installeret eller kan installeres en varmeenergimåler

[...]

g) »ikkemålelig varme«: al anden varme end målelig varme

h) »procesemissionsdelinstallation«: emissioner af drivhusgasser opført i bilag I til direktiv [2003/87] bortset fra carbondioxid, som finder sted uden for systemgrænserne for et i bilag I opført produktbenchmark, eller carbondioxidemissioner, som finder sted uden for systemgrænserne for et i bilag I opført produktbenchmark som følge af enhver af nedenstående aktiviteter, samt emissioner fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof, der produceres som led i de følgende aktiviteter med henblik på produktion af målelig varme, ikkemålelig varme og elektricitet under forudsætning af, at emissioner, som ville være opstået ved forbrænding af en naturgasmængde med samme teknisk brugbare energiindhold som det forbrændte ufuldstændigt oxiderede kulstof, fratrækkes

[...]

q) »privat husholdning«: en boligenhed, hvor personerne enten individuelt eller gruppevis træffer foranstaltninger med sigte på at forsyne sig selv med målelig varme

[...]«

12 Artikel 6 i afgørelse 2011/278 bestemmer:

»1. I forbindelse med denne afgørelse opdeler medlemsstaterne hvert anlæg, der er berettiget til gratistildeling af emissionskvoter i medfør af artikel 10a i direktiv 2003/87/EF, i en eller flere af følgende delinstallationer efter behov:

a) en produktbenchmarket delinstallation

b) en varmebenchmarket delinstallation

c) en brændselsbenchmarket delinstallation

d) en procesemissionsdelinstallation.

Delinstallationer skal i videst muligt omfang svare til fysiske dele af anlægget.

[…]

2. Summen af input, output og emissioner for hver delinstallation må ikke overstige input, output og samlede emissioner for anlægget som helhed.«

13 Afgørelsens artikel 7 bestemmer:

»1. For hvert etableret anlæg, der er berettiget til gratistildeling af emissionskvoter i medfør af artikel 10a i direktiv [2003/87], 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. Medlemsstaterne pålægger driftslederne at indgive fuldstændige og konsistente data og at sikre, at der ikke er nogen overlapning mellem delinstallationer, og at der ikke sker dobbelttælling. Medlemsstaterne påser navnlig, at driftslederne udviser den nødvendige omhu og fremsender så nøjagtige data som muligt, så der opnås en rimelig garanti for dataenes integritet.

[...]«

14 Artikel 10 i afgørelse 2011/278 med overskriften »Tildeling på anlægsniveau« bestemmer:

»1. 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.

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

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

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

3. Hvis målelig varme eksporteres til private husholdninger, og det foreløbige årlige antal emissionskvoter, der er fastlagt i stk. 2, litra b), punkt i), for 2013 er lavere end medianen af de årlige historiske emissioner i forbindelse med produktionen af målelig varme eksporteret til private husholdninger af den pågældende delinstallation i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2008, justeres det foreløbige årlige antal emissionskvoter for 2013 med forskellen. For hvert af de følgende år, 2014 til 2020, justeres det foreløbige årlige antal emissionskvoter, der er fastlagt i overensstemmelse med stk. 2, litra b), punkt i), hvis det foreløbige årlige antal emissionskvoter for det pågældende år er lavere end en vis procentsats af ovennævnte median af de årlige historiske emissioner. Denne procentsats er 90% i 2014 og 10 procentpoint lavere hvert år de følgende år.

[...]

7. Det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for hvert anlæg er lig med summen af alle delinstallationers foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter, der beregnes i overensstemmelse med stk. 2, 3, 4, 5 og 6.

[...]

8. Medlemsstaterne sikrer, at der ikke sker en dobbelttælling af emissioner, når de fastlægger det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for hvert anlæg, og at tildelingen ikke er negativ. Navnlig i tilfælde, hvor et mellemprodukt, der er omfattet af et produktbenchmark i henhold til de i bilag I definerede systemafgrænsninger, importeres af et anlæg, må der ikke ske en dobbelttælling af emissionerne, når det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter fastlægges for begge de berørte anlæg.

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

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

15 I artikel 15 i afgørelse 2011/278 foreskrives:

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

[...]

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

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

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

[...]«

16 Bilag I til afgørelse 2011/278, der har overskriften »Produktbenchmark« fastsætter i nr. 1 under overskriften »Definitioner af produktbenchmark og systemafgrænsninger, hvori der ikke er taget hensyn til konvertering mellem brændsel og elektricitet« følgende:

[...]«

»Produktbenchmark	Definition af omfattede produkter	Definition af omfattede processer og emissioner (systemafgrænsninger)	[...]	Benchmarkværdi (kvoter/t)
Koks	[...]	[...]	[...]	0,286
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Varmt metal	[...]	[...]	[...]	1,328
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

17 Bilag IV til afgørelsen med overskriften »Parametre for indsamling af basisdata for etablerede anlæg« bestemmer:

»I forbindelse med den i artikel 7, stk. 1, omhandlede indsamling af basisdata pålægger medlemsstaterne driftslederen mindst at fremsende følgende data på anlægs- og delinstallationsniveau for alle kalenderår i basisperioden, der er valgt i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1 (2005-2008 eller 2009-2010). Ifølge artikel 7, stk. 2, kan medlemsstaterne anmode om yderligere oplysninger, hvis det er nødvendigt:

Parametre	[...]
[...]	[...]
Samlede drivhusgasemissioner	[...]
[...]	[...]
Eksporteret målelig varme	[...]
[...]	[...]«

Forordning (EU) nr. 601/2012

18 Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af direktiv 2003/87 (EUT 2012, L 181, s. 30) fastsætter følgende i bilag IV, nr. 1, A):

»[...]

Driftslederen overvåger og rapporterer ikke emissioner fra forbrændingsmotorer til transportformål. […] Driftslederen tilskriver ikke emissioner i tilknytning til frembringelse af varme eller el, som overføres fra andre anlæg, til det anlæg, som modtager den.

[...]«

Afgørelse 2013/448

19 Artikel 4 i afgørelse 2013/448 bestemmer:

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

20 Bilag II til afgørelse 2013/448 fastsætter:

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

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Ved afgørelse af 21. november 2013 fastsatte naturbeskyttelsesmyndigheden den endelige mængde kvoter, som skulle tildeles gratis for handelsperioden 2013-2020. Otte driftsledere af anlæg, der udleder drivhusgasser, dvs. Borealis, Kubikenborg Aluminium, Yara, SSAB EMEA, Lulekraft, Värmevärden i Nynäshamn, Cementa og Höganäs Sweden, anlagde sag med påstand om annullation af denne afgørelse.

22 Til støtte for deres søgsmål har disse driftsledere for det første fremført adskillige anbringender, hvorefter afgørelser 2011/278 og afgørelse 2013/448 er behæftet med retlige fejl.

23 De er navnlig af den opfattelse, at korrektionsfaktoren i artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448, der blev fastsat i medfør af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, er i strid med de krav, som følger af artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87. For så vidt som afgørelsen af 21. november 2013 blev vedtaget ved anvendelse af korrektionsfaktoren, er den ligeledes ugyldig.

24 Derudover har Kommissionen i bilag I til afgørelse 2011/278 fastsat værdien af produktbenchmarket for varmt metal i strid med de grænser, som er fastsat i artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87. I henhold til sidstnævnte bestemmelse skal udgangspunktet for fastsættelsen af benchmarks være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor. Ved anvendelsen af denne regel overvurderede Kommissionen præstationen for de anlæg, der producerer varmt metal. Selv om Kommissionen tog hensyn til den omstændighed, at de spildgasser, der udelukkes ved produktionen af

varmt metal, kan anvendes som en erstatning til brændsel, er justeringen af forskellen mellem energiindholdet i denne type gas og naturgas for høj. Eftersom benchmarks er afgørende for gratistildelingen af kvoter, påvirker disse fejl gyldigheden af afgørelsen af 21. november 2013.

25 Sagsøgerne i hovedsagen er for det andet af den opfattelse, at sidstnævnte afgørelse i sig selv er i strid med flere bestemmelser i direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278.

26 Eftersom naturbeskyttelsesmyndigheden i forbindelse med tildelingen af kvoter for emissioner fra produktionen af fjernvarme til private hustande ikke tog hensyn til de faktiske emissioner, som forbrændingen af spildgasser medfører, når disse overstiger varmebenchmarket, tilsidesætter afgørelsen af 21. november 2013 artikel 10, stk. 2, litra b), og artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278. Naturbeskyttelsesmyndigheden er derimod af den opfattelse, at den ikke kunne tildele flere emissioner, end hvad der var forudset for dette benchmark. Ifølge denne myndighed blev der taget hensyn til disse emissioner fra forbrændingen af spildgasser ved fastsættelsen af benchmarkværdierne for varmt metal og koks, henset til, at disse værdier er højere end værdierne for brændselsbenchmarket.

27 Sagsøgerne i hovedsagen har endvidere gjort gældende, at afgørelsen af 21. november 2013 er ugyldig, eftersom den ikke er i overensstemmelse med reglerne for gratistildeling af kvoter for fremstilling og forbrug af varme.

28 Dels er naturbeskyttelsesmyndighedens afvisning af at tildele gratiskvoter, når en delinstallation forbruger varme, der er produceret i en anden delinstallation, som et brændselsbenchmark finder anvendelse på, i strid med et af formålene med artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87. Denne bestemmelse har bl.a. til formål at skabe incitamenter til at inddrage de mest effektive teknikker og øge energieffektiviteten ved en energieffektiv genvinding af affaldsgasser. Naturbeskyttelsesmyndigheden er af den opfattelse, at dens afslag er begrundet i forpligtelsen til at forhindre dobbelttildeling. Emissioner fra en delinstallation, der forbrænder brændsel, kan nemlig ikke tælles med to gange, når varmen genindvindes af en anden delinstallation med et brændselsbenchmark.

29 Dels er sagsøgerne i hovedsagen for det andet af den opfattelse, at afgørelsen af 21. november 2013 ligeledes er ugyldig, for så vidt som den tilsidesætter reglen om, at når varme eksporteres til en varmedistributør, som via sit net leverer den til flere virksomheder, skal gratiskvoterne tildeles producenten og ikke forbrugerne. Naturbeskyttelsesmyndigheden bestrider ikke dette princip, men mener ikke, at driftslederen af nettet i det i hovedsagen omhandlede tilfælde kan anses for en distributør af varme, eftersom han selv anvender størstedelen af varmen i et af sine anlæg og derfor ikke kan kvalificeres som værende blot en mellemmand.

30 Det er på denne baggrund, at Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (Nacka byret (afdelingen for handel og miljø, Sverige)) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det ved beregningen af [korrektionsfaktoren] for industrisektoren foreneligt med […] artikel 10a, stk. 1 og 4 [i direktiv 2003/87], at henføre samtlige emissioner ved forbrænding af spildgasser med henblik på elproduktion til auktionspuljen og ikke til »industriloftet« [(loftet for gratistildeling af emissionskvoter, herefter »industriloftet«)], på trods af, at emissioner, der stammer fra spildgasser, er berettigede til at få tildelt gratiskvoter i henhold til kvotehandelsdirektivets artikel 10a, stk. 1?

2) Er det ved beregningen af [korrektionsfaktoren] for industrisektoren foreneligt med […] artikel 10a, stk. 1 og 4, [i direktiv 2003/87] i forbindelse med varmeproduktion i kraftvarmeværker med henblik på videre leverance til […] anlæg, som er omfattet af [Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner] […], at henføre samtlige de emissioner,

der er forekommet, til auktionspuljen og ikke til industriloftet, på trods af, at emissioner i forbindelse med varmeproduktion er berettigede til at få tildelt gratiskvoter i henhold til [dette direktivs] artikel 10a, stk. 4?

3) Såfremt spørgsmål 1 eller 2 besvares benægtende, er beregningen af industriens andel (34,78%) af de samlede emissioner under referenceperioden i så fald korrekt?

4) Er Kommissionens afgørelse 2013/448/EU ugyldig og i strid med […] artikel 10a, stk. 5, tredje afsnit, [i direktiv 2003/87,] idet Kommissionens beregning af industriloftet medfører, at en […] korrektionsfaktor skal anvendes obligatorisk i stedet for »om nødvendigt«?

5) Er produktbenchmarket for varmt metal blevet fastsat i overensstemmelse med […] artikel 10a, stk. 2, [i direktiv 2003/87,] når henses til, at udgangspunktet ved fastlæggelsen af principperne for etablering af ex ante-benchmarks skal være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg inden for den pågældende sektor?

6) Er det i forbindelse med tildelingen af gratis emissionskvoter for levering af varme til private hustande foreneligt med […] artikel 10a, stk. 4, [i direktiv 2003/87] ikke at tildele gratiskvoter for varme, der er blevet eksporteret til private hustande?

7) Er det i forbindelse med ansøgningen om tildeling af gratis emissionskvoter foreneligt med bilag IV til […] afgørelse [2011/278] – sådan som [naturbeskyttelsesmyndigheden] har gjort – ikke at angive samtlige drivhusgasemissioner i forbindelse med produktion af varme som eksporteres til private hustande?

8) Er det i forbindelse med tildelingen af gratiskvoter for levering af varme til private hustande foreneligt med […] artikel 10a, stk. 1 og 4, [i direktiv 2003/87] samt artikel 10, stk. 3, i […] afgørelse [2011/278] ikke at tildele yderligere gratiskvoter for de emissioner fra fossile brændstoffer, der overskrider den tildeling, der foretages for den varme, der leveres til private hustande?

9) Er det i forbindelse med ansøgningen om tildeling af gratiskvoter foreneligt med bilag IV til […] afgørelse [2011/278] – sådan som [naturbeskyttelsesmyndigheden] har gjort – at justere tallene i ansøgningen således, at drivhusgasemissioner, der henføres til forbrænding af spildgasser, sidestilles med forbrænding af naturgas?

10) Følger det af artikel 10, stk. 8, i afgørelse [2011/278], at driftsledere ikke kan tildeles gratis emissionskvoter for forbrug af varme i en varmebenchmarket delinstallation, der er produceret i en anden brændselsbenchmarket delinstallation?

11) Såfremt spørgsmål 10 besvares bekræftende, er artikel 10, stk. 8, i afgørelse [2011/278] da i strid med […] artikel 10a, stk. 1, [i direktiv 2003/87]?

12) Er det i forbindelse med tildelingen af gratiskvoter for forbrug af varme foreneligt med [direktiv 2003/87] og vejledningsdokument nr. 2 og 6 i forbindelse med denne vurdering at tage hensyn til, hvilken varmekilde den forbrugte varme stammer fra?

13) Er […] afgørelse [2013/448] ugyldig og i strid med artikel 290 TEUF og […] artikel 10a, stk. 1 og 5, [i direktiv 2003/87] på grund af, at den ændrer beregningsmetoden i [dette direktivs] artikel 10a, stk. 5, litra a) og b), ved fra beregningsgrundlaget at udelukke emissioner fra forbrænding af spildgasser og kraftvarmeproduktion på trods af, at gratistildeling af kvoter bevilges herfor i henhold til [nævnte direktivs] artikel 10a, stk. 1 og 4, og […] afgørelse [2011/278]?

14) Skal målelig varme i form af damp fra et anlæg under [Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner], der leveres til et dampnetværk med flere dampforbrugere, hvoraf mindst én af disse ikke er et anlæg under [Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner], anses for at udgøre en varmebenchmarket delinstallation i henhold til artikel 3, litra c), i […] afgørelse [2011/278]?

15) Har det betydning for besvarelsen af spørgsmål 14
   a) om dampnetværket ejes af den største dampforbruger inden for netværket, og denne forbruger er et anlæg under [Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner]
   b) hvilken andel af de samlede varmeleverancer til dampnetværket, der forbruges af den største forbruger
   c) hvor mange leverandører henholdsvis forbrugere af damp, der findes inden for dampnetværket
   d) hvorvidt der er usikkerhed omkring spørgsmålet om, hvem der har produceret den målelige varme, som de respektive dampforbrugere anvender, samt
   e) om fordelingen af dampforbruget inden for netværket kan blive ændret, således at flere dampforbrugere, som ikke er anlæg under [Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner], bliver en del af netværket, eller således at dampforbruget for anlæg, som ikke er anlæg under [Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner], forøges?

16) Såfremt svaret på spørgsmål 14 er afhængigt af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde, hvilke omstændigheder skal så tillægges betydning?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278

Om det første, det andet og det trettende spørgsmål

31 Med det første, det andet og det trettende spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige, at Domstolen udtaler sig om, hvorvidt afgørelse 2013/448 er gyldig, henset til, at de emissioner for spildgas, der anvendes til elproduktion, og de emissioner, der skyldes kraftvarmeproduktion, ikke blev taget i betragtning i forbindelse med beregningen af den maksimale årlige kvotemængde som omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87 (herefter »den maksimale årlige kvotemængde«).

32 Indledningsvis bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Endvidere kan Domstolen inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sit spørgsmål (dom af 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 37).

33 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af artikel 3, litra u), i direktiv 2003/87, at et anlæg, som producerer el med henblik på salg til tredjeparter, og hvor der ikke udføres andre af de i bilag I opførte aktiviteter end forbrænding af brændstof, skal kvalificeres som elektricitetsgenerator.

34 For så vidt som spildgasserne er blevet forbrændt af elektricitetsgeneratorer, er der ikke blevet taget hensyn til de tilsvarende emissioner med henblik på fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde (jf. i denne retning 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 74).

35 Det følger endvidere af artikel 10a, stk. 3-5, i direktiv 2003/87, at der ikke er blevet taget hensyn til emissioner, der genereres af produktion af varme ved kraftvarme ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde, for så vidt som de stammer fra elektricitetsgeneratorer (jf. i denne retning 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 75).

36 Artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, der blev vedtaget med henblik på gennemførelsen af artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87, tillader ikke, at der tages hensyn til emissioner fra elektricitetsgeneratorer ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde (jf. i denne retning 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 68).

37 Heraf følger, at den forelæggende ret med det første, det andet og det trettende spørgsmål i det væsentlige ønsker oplyst, om artikel 15, stk. 3, i denne afgørelse er gyldig, for så vidt som denne bestemmelse udelukker, at der tages hensyn til emissioner fra elektricitetsgeneratorer ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde.

38 I sin dom af 28. april 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), besvarede Domstolen imidlertid et spørgsmål, der i det væsentlige er det samme, og dens besvarelse i denne dom kan fuldt ud overføres på nærværende sag.

39 I denne dom fastslog Domstolen, at idet artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278 ikke tillader, at der tages hensyn til emissioner fra elektricitetsgeneratorer ved fastlæggelsen af den maksimale årlige kvotemængde, er den i overensstemmelse med ordlyden af artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87, sammenholdt med sidstnævnte artikels stk. 3 (jf. 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 68).

40 Denne fortolkning er ligeledes i overensstemmelse med opbygningen af direktiv 2003/87 og de formål, der forfølges hermed (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 69).

41 Under disse omstændigheder og af samme grunde som dem, der er anført i præmis 62-83 i dom af 28. april 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), har gennemgangen af det første, det andet og det trettende spørgsmål intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278.

Om det tredje spørgsmål

42 Henset til besvarelsen af det første, det andet og det trettende spørgsmål er det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Om gyldigheden af bilag I til afgørelse 2011/278

Om det femte spørgsmål

43 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om bilag I til afgørelse 2011/278 er gyldigt, idet produktbenchmarket for varmt metal er blevet fastlagt i strid med kravene i artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87.

44 SSAB EMEA og Lulekraft er af den opfattelse, at benchmarket skal etableres med udgangspunktet i den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i den sektor, som er berørt af benchmarket. Kommissionen overvurderede præstationen for de anlæg, der fremstiller varmt metal

ved gennemførelsen af denne regel. Selv om det omhandlede benchmark afspejler den omstændighed, at spildgas fra fremstillingen af varmt metal kan anvendes som erstatning for brændsel, er tilpasningen af forskellene i energiindholdet i disse gasser og naturgas for kraftig.

45 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen råder over en vid skønsbeføjelse, når den fastlægger benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer i henhold til artikel 10a, stk. 2, i 2003/87. I forbindelse hermed skal Kommissionen nemlig både foretage valg såvel som vurderinger af kompliceret økonomisk eller teknisk art. Kun en åbenbart uegnet foranstaltning, vedtaget på dette område, kan berøre en sådan foranstaltnings lovlighed (jf. analogt dom af 22.12.2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, præmis 82).

46 Det fremgår af ottende betragtning til afgørelse 2011/278, at Kommissionen ved fastlæggelsen af benchmarkværdierne som udgangspunkt har benyttet det aritmetiske gennemsnit af drivhusgaspræstationerne for de 10% mest drivhusgaseffektive anlæg i 2007 og 2008, der er indsamlet data for. Kommissionen undersøgte desuden, hvorvidt disse udgangspunkter i tilstrækkelig grad afspejler de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af spildgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg findes. Dernæst supplerede Kommissionen disse oplysninger ved bl.a. at konsultere de data, der af eller på vegne af de respektive sektorsammenslutninger i EU er indsamlet i henhold til nærmere fastsatte regler. Disse regelsæt bygger på Kommissionens retningslinjer for kvalitets- og verifikationskriterier.

47 Det fremgår endvidere af 11. betragtning til afgørelse 2011/278, at hvis der ikke findes data, eller der ikke foreligger data indsamlet i overensstemmelse med benchmarkingmetoderne, er benchmarkværdierne afledt af oplysninger om aktuelle emissions- og forbrugsniveauer og om de mest effektive teknikker, der hovedsagelig er afledt af referencedokumenterne om bedste tilgængelige teknikker (BREF), som er udarbejdet i overensstemmelse med direktiv 2008/1. På grund af manglende data om behandling af spildgasser, varmeeksport og elproduktion er navnlig værdierne for produktbenchmarkene for koks og varmt metal afledt af beregninger af direkte og indirekte emissioner ud fra oplysninger i de relevante BREF om de relevante energistrømme og de standardemissionsfaktorer, der er anført i beslutning 2007/589.

48 Hvad angår spildgasser fra produktionen af varmt metal fremgår det af 32. betragtning til afgørelse 2011/278, at produktbenchmarkene tager hensyn til energieffektiv genvinding af spildgasser og emissioner i forbindelse med brugen af dem. Med dette mål for øje er der ved fastlæggelsen af benchmarkværdier for produkter, hvis fremstilling genererer spildgasser, i vidt omfang taget hensyn til kulstofindholdet i disse spildgasser.

49 Under disse omstændigheder synes Kommissionen ikke at have overskredet grænserne for dets skøn ved fastlæggelsen af benchmarks i henhold til artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87.

50 Det følger af det ovenstående, at gennemgangen af det femte spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af bilag I til afgørelse 2011/278.

Om gyldigheden af afgørelse 2013/448

Om det fjerde spørgsmål

51 Med det fjerde spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448, der fastlægger korrektionsfaktoren.

52 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at da Kommissionen ikke har fastlagt den maksimale årlige kvotemængde i overensstemmelse med kravene i artikel 10a, stk. 5, første afsnit, litra b), i direktiv 2003/87, er den korrektionsfaktor, der er fastsat i artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448, ligeledes i strid med denne bestemmelse (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 98).

53 Under disse omstændigheder skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448, der fastlægger korrektionsfaktoren, er ugyldige (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 99).

Om begrænsningen af de tidsmæssige virkninger

54 Det fremgår af præmis 111 i dom af 28. april 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), at Domstolen har begrænset de tidsmæssige virkninger af erklæringen om ugyldighed for så vidt angår artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448, således, for det første, at denne erklæring først får virkninger efter en periode på ti måneder regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom for at gøre det muligt for Kommissionen at vedtage de nødvendige foranstaltninger, og, for det andet, at der ikke kan rejses tvivl om de foranstaltninger, der vedtages indtil udløbet af denne frist, på grundlag af de bestemmelser, der erklæres ugyldige.

Om fortolkningen af direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278

Om det sjette spørgsmål

55 Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 10a, stk. 4, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at den gør det muligt ikke at tildele gratiskvoter for varme, som eksporteres til private hustande.

56 Som det er blevet anført i denne doms præmis 32, tilkommer det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den.

57 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det sjette spørgsmål vedrører situationen for en virksomhed, der ved forbrænding af brændsel opvarmer stålemner til fremstilling af plader ved valsning. Den varme, som virksomheden kan genvinde i denne proces, overføres til to andre af virksomhedens varmebenchmarkede delinstallationer, hvoraf en af disse eksporterer denne varme til et fjernvarmenet.

58 Det fremgår ligeledes af denne afgørelse, at naturbeskyttelsesmyndigheden med henblik på at undgå, at der ved gratistildelingen af kvoter tages hensyn til emissioner ved forbrænding af brændsel to gange – enten som varmeforbrug eller som eksporteret varme – har trukket denne varme fra i det historiske aktivitetsniveau for varmebenchmarkede delinstallationer.

59 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret i denne forbindelse nærmere bestemt oplyst, om artikel 10a i direktiv 2003/87 og artikel 10, stk. 1-3 og 8, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at de med henblik på at forhindre en dobbelttildeling gør det muligt ikke at tildele kvoter til varmebenchmarkede delinstallationer, når disse delinstallationer eksporterer varme, som de har genvundet fra en brændselsbenchmarket delinstallation til private husholdninger.

60 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 10a, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2003/87 bestemmer, at Kommissionen vedtager fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af kvoter. Det fremgår af artiklens stk. 2, at Kommissionen skal fastlægge benchmarkene i de enkelte sektorer og delsektorer.

61 Som det fremgår af artikel 10, stk. 1 og 2, i afgørelse 2011/278, beregner medlemsstaterne det foreløbige årlige antal af emissionskvoter, der skal tildeles gratis, ved at gange disse benchmark med det relevante produktrelaterede historiske aktivitetsniveau. I henhold til afgørelsens artikel 6 skal medlemsstaterne sondre mellem delinstallationerne afhængigt af deres virksomhed med henblik på at afgøre, om der skal anvendes et produktbenchmark, et varmebenchmark, et brændselsbenchmark eller en særlig faktor, som procesemissionsdelinstallationer skal anvende.

62 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at definitionerne af produktbenchmarkede delinstallationer, varmebenchmarkede delinstallationer, brændselsbenchmarkede delinstallationer og procesemissionsdelinstallationer gensidigt udelukker hinanden, således som det fremgår af artikel 3, litra b), c), d) og h), i afgørelse 2011/278.

63 Artikel 3, litra b), i samme afgørelse bestemmer, at en produktbenchmarket delinstallation kun omfatter input, output og dertil hørende emissioner i forbindelse med produktionen af et produkt, som der er fastlagt et benchmark for i bilag I.

64 Artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278 definerer varmebenchmarkede delinstallationer som input, output og dertil hørende emissioner, som ikke er omfattet af et produktbenchmarket delinstallation, og som vedrører produktion og/eller import fra et anlæg eller anden enhed, der er omfattet af EU-ordningen, af målelig varme. Denne varme skal bl.a. forbruges til produktion af produkter eller eksporteres til et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen, med undtagelse af eksport med henblik på elproduktion.

65 Hvad angår brændselsbenchmarkede delinstallationer defineres disse i artikel 3, litra d), i afgørelse 2011/278 som input, output og dertil hørende emissioner, som ikke er omfattet af en produktbenchmarket delinstallation, og som vedrører produktionen af ikkemålelig varme fra brændselsforbrænding, der forbruges til produktion af produkter, til produktion af anden mekanisk energi end den, der bruges til produktion af elektricitet.

66 Hvad angår kvalificeringen af »procesemissionsdelinstallation« er det alene visse særlige typer emissioner, som er nævnt i denne afgørelses artikel 3, litra h), nr. i)-vi), som er omfattet af denne kvalifikation.

67 Det følger af ordlyden af 12. betragtning til afgørelse 2011/278, at i tilfælde, hvor det ikke var teknisk muligt at aflede et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, bør disse kvoter tildeles på grundlag af generiske fallback-metoder. Der er i denne forbindelse udviklet et hierarki med tre fallback-metoder for at opnå de størst mulige reduktioner af drivhusgasemissionerne og de størst mulige energibesparelser i det mindste for dele af de pågældende produktionsprocesser.

68 I lyset af disse oplysninger fremgår det af samtlige definitioner i denne afgørelses artikel 3, litra b)-d) og h), at det alene er i tilfælde af, at et produktbenchmark ikke kan anvendes på en delinstallation, at gratistildelingen skal foretages på baggrund af en af de tre alternative metoder, dvs. varmebenchmarket, brændselsbenchmarket eller procesemissionerne.

69 Det fremgår ligeledes af samme bestemmelser, at forbrændingen af et brændstof ikke indebærer, at flere forskellige benchmarks finder anvendelse, da én og samme aktivitet kun kan være omfattet af en af de kategorier af delinstallationer, som er omhandlet i artikel 3, litra b)-d) og h), i afgørelse 2011/278,

idet disse kategorier, som det allerede nævnt i denne doms præmis 62, gensidigt udelukker hinanden. Ethvert andet synspunkt vil være uforeneligt med det forbud mod dobbelttælling af emissioner og dobbelttildeling af kvoter, som er fastsat i flere af afgørelsens bestemmelser.

70 I henhold til artikel 6, stk. 2, i afgørelse 2011/278 må summen af input, output og emissioner for hver delinstallation nemlig ikke overstige input, output og samlede emissioner for anlægget som helhed. Desuden bestemmer denne afgørelses artikel 7, stk. 7, første afsnit, at driftsledere af anlæg, der producerer drivhusgasser ved indgivelsen af basisdata, skal sikre, at der »ikke er nogen overlapning mellem delinstallationer, og at der ikke sker dobbelttælling«. Denne forpligtelse, der gælder over for driftslederne, svarer til den forpligtelse, som medlemsstaterne har ifølge artikel 10, stk. 8, i afgørelse 2011/278 til at sikre, »at der ikke sker en dobbelttælling«.

71 Når en varmebenchmarket delinstallation importerer varme fra en brændselsbenchmarket delinstallation, bør det således undgås, at emissioner fra produktionen af denne varme tages i betragtning to gange ved gratistildelingen af kvoter. Anvendelsen af et brændselsbenchmark på produktionen af varme og af et varmebenchmark på forbruget af denne varme medfører en dobbelttælling, som er forbudt i henhold til de i denne doms foregående præmis opregnede bestemmelser.

72 Denne fortolkning af afgørelse 2011/278 underbygges af de specifikke overvågningsregler for emissioner fra forbrændingsprocesser, som findes i bilag IV, punkt 1, A), til forordning nr. 601/2012, hvoraf det bl.a. fremgår, at »[d]riftslederen ikke tilskriver emissioner i tilknytning til frembringelse af varme eller el, som overføres fra andre anlæg, til det anlæg, som modtager den«.

73 Denne fortolkning er ligeledes i overensstemmelse det primære formål med direktiv 2003/87, dvs. formålet om at beskytte miljøet ved at reducere emissionerne af drivhusgasser (jf. 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 79), og det formål, der er angivet i 18. betragtning til afgørelse 2011/278, der kræver, at medlemsstaterne sikrer, at der ikke sker nogen dobbelttælling eller dobbelttildeling med henblik på at undgå konkurrencefordrejning og på at sikre, at kvotemarkedet fungerer korrekt.

74 Artikel 10a i direktiv 2003/87 giver heller ingen holdepunkter for at konkludere, at denne bestemmelse er til hinder for reglen om forbud mod dobbelttælling af emissioner. Denne konklusion svækkes ikke af, at stk. 4 i denne artikel foreskriver gratistildeling af kvoter for emissioner i tilknytning til produktionen af fjernvarme. Dette stykke fastsætter nemlig ikke antallet af kvoter, som skal tildeles, og det kræver heller ikke, at emissioner, som allerede er henført til en anden delinstallation, skal tildeles dobbelt for den eksporterede varme.

75 Denne konstatering afkræftes heller ikke af de forklaringer, som følger af et dokument med overskriften »Guidance Document nº 6 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Cross-Boundary Heat Flows«, som Kommissionen har offentliggjort på sit websted. Det fremgår nemlig tydeligt, at dette dokument ikke er retligt bindende og ikke afspejler Kommissionens officielle holdning. Selv om det, som det er angivet i dette dokument, er korrekt, at hverken direktiv 2003/87 eller afgørelse 2011/278 fastsætter særlige regler for tildelingen af gratiskvoter til forbrug af varme afhængigt af kilden til denne varme, fremgår det imidlertid ikke, at en dobbelttildeling af kvoter til produktionen og forbruget af varme er tilladt.

76 Formålet med reglen i artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278 er, at tildelingen af kvoter til målelig varme, som eksporteres til private husholdninger, skal justeres, når antallet af emissionskvoter, der er fastlagt på grundlag af varmebenchmarket, er lavere end medianen af de årlige historiske emissioner i forbindelse med produktionen af denne varme.

77 Medianen af de årlige historiske emissioner i tilknytning til produktionen af varme kan dermed ikke omfatte andre emissioner end dem, som der tages hensyn til ved anvendelsen af varmebenchmarket på den berørte delinstallations historiske virksomhed, hvilket udelukker, at der i denne sammenhæng tages hensyn til emissioner i tilknytning til den historiske virksomhed i en delinstallation med brændselsbenchmark.

78 Denne fortolkning af artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278 følger af forbuddet mod dobbelttælling af emissioner og dobbelttildeling af kvoter, der, som det fremgår af denne doms præmis 70 og 71, er til hinder for, at der to gange tages hensyn til emissioner, der vedrører produktionen af varme, dvs. i forbindelse med gratistildelingen af kvoter enten til det anlæg, som producerer denne varme eller til det anlæg, som forbruger eller eksporterer den. Når den varme, som en brændselsbenchmarket delinstallation eksporterer, ikke indgår i den historiske virksomhed i tilknytning til en varmebenchmarket delinstallation, skal sidstnævnte delinstallations årlige historiske emissioner ikke fastlægges på grundlag af emissioner i tilknytning til produktionen af denne varme.

79 Henset til de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 71 og 76-78, skal det konstateres, at det ikke kan udelukkes, at anvendelsen af forbuddet mod dobbelt tælling af emissioner kan foranledige den nationale kompetente myndighed for tildeling af kvoter til ikke at tildele kvoter for varme, som eksporteres til private husstande.

80 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det sjette spørgsmål besvares med, at artikel 10a i direktiv 2003/87 og artikel 10, stk. 1-3 og 8, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at det med henblik på at undgå en dobbelttildeling i henhold til disse bestemmelser er tilladt at nægte at tildele en varmebenchmarket delinstallation kvoter, når denne delinstallation eksporterer varme, som den genvinder fra en brændselsbenchmarket delinstallation, til private hustande.

Om det tiende spørgsmål

81 Med det tiende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10, stk. 8, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en driftsleder tildeles gratiskvoter for forbruget i en varmebenchmarket delinstallation af varme, som er produceret i en brændselsbenchmarket delinstallation.

82 Som det allerede er konstateret i denne doms præmis 70, skal medlemsstaterne i henhold til denne afgørelses artikel 10, stk. 8, sikre, »at der ikke sker en dobbelttælling af emissioner«.

83 Det fremgår i denne forbindelse af denne doms præmis 71, at for så vidt som den varme, der importeres af en varmebenchmarket delinstallation, stammer fra en brændselsbenchmarket delinstallation, skal det sikres, at de emissioner, der faktisk er knyttet til produktionen af denne varme, ikke tages i betragtning to gange ved gratistildelingen af kvoter. En anvendelse af brændselsbenchmarket på produktionen af varme og varmebenchmarket på forbruget af samme varme medfører en sådan dobbelttælling, der er forbudt.

84 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tiende spørgsmål besvares med, at artikel 10, stk. 8, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der tildeles gratiskvoter til en driftsleder for forbruget i en varmebenchmarket delinstallation af varme, som allerede er taget i betragtning i forbindelse med en brændselsbenchmarket delinstallation.

Om det ellevte og det tolvte spørgsmål

85 Henset til besvarelsen af det sjette og det tiende spørgsmål er det ufornødent at besvare det ellevte og det tolvte spørgsmål.

Om det syvende spørgsmål

86 Med det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det i forbindelse med ansøgningen om tildeling af gratis emissionskvoter er foreneligt med bilag IV til afgørelse 2011/278 – sådan som naturbeskyttelsesmyndigheden har gjort – ikke at angive samtlige drivhusgasemissioner i forbindelse med produktion af varme som eksporteres til private hustande.

87 Det skal indledningsvis bemærkes, at det syvende præjudicielle spørgsmål vedrører samme faktiske omstændigheder som sjette spørgsmål, således som beskrevet i denne doms præmis 57 og 58.

88 Artikel 7, stk. 1, i afgørelse 2011/278 pålægger medlemsstaterne for hvert etableret anlæg, der opfylder betingelserne for gratistildeling af emissionskvoter i medfør af artikel 10a i direktiv 2003/87, at indsamle »alle relevante oplysninger og data for hvert af de i bilag IV [til denne afgørelse] anførte parametre«.

89 I lyset heraf ønsker den forelæggende ret med sit syvende spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 7 i og bilag IV til denne afgørelse skal fortolkes således, at de med henblik på at undgå dobbelttælling tillader en medlemsstat ikke at tage hensyn til samtlige emissioner i tilknytning til produktionen af varme, der af en varmebenchmarket delinstallation eksporteres til private husstande i forbindelse med indsamlingen af de data, som er omhandlet i disse bestemmelser.

90 Ved indsamlingen af disse data skal medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 7, i afgørelse 2011/278 sikre, »at der ikke er nogen overlapning mellem delinstallationer, og at der ikke sker dobbelttælling«. Heraf følger, at de kompetente myndigheder ved en dobbelttælling er berettiget til at kræve, at de oplysninger, som er forelagt af driftslederne, berigtiges.

91 Bilag IV til afgørelse 2011/278 er ikke til hinder for denne regel. Dette bilag indeholder nemlig alene en fortegnelse, som i detaljer angiver de oplysninger, som driftslederne som minimum skal indberette til medlemsstaterne i henhold til afgørelsens artikel 7.

92 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det syvende spørgsmål besvares med, at artikel 7 i og bilag IV til afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at de med henblik på at undgå dobbelttælling tillader en medlemsstat ikke at tage hensyn til samtlige emissioner i tilknytning til produktionen af varme, der af en varmebenchmarket delinstallation eksporteres til private husstande i forbindelse med indsamlingen af de data, som er omhandlet i disse bestemmelser.

Om det ottende spørgsmål

93 Med det ottende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 10a, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/87 og artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at de gør det muligt ikke at tildele yderligere gratiskvoter for de emissioner fra fossile brændstoffer, der overskrider den tildeling af kvoter, der foretages for den varme, der leveres til private hustande.

94 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det ottende præjudicielle spørgsmål vedrører situationen for en virksomhed, dvs. SSAB EMEA, der forsyner et fjernvarmeanlæg med varme, som leveres til private. Varmen produceres gennem forbrænding af de spildgasser, der genereres ved fremstillingen af varmt metal.

95 Naturbeskyttelsesmyndigheden fastsatte antallet af kvoter, der skulle tildeles gratis for eksporten af varme, i henhold til brændselsbenchmarket. Den tildelte ikke flere kvoter, end hvad der var tilladt i henhold til dette benchmark, eftersom den var af den opfattelse, at de emissioner, som overstiger den værdi, som i henhold til brændselsbenchmarket er fastsat for spildgasser, skal tilskrive den, som har produceret disse gasser. Benchmarket for varmt metal tager hensyn til disse emissioner.

96 I lyset af det ovenstående og af denne doms præmis 76 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10a, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/87 og artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at der ikke tildeles supplerende gratiskvoter for emissioner i tilknytning til produktionen af målelig varme fra forbrændingen af spildgasser, som et anlæg med benchmark for varmt metal har genereret, for så vidt som antallet af kvoter, der er fastsat på grundlag af varmebenchmarket, er lavere end medianen af de årlige historiske emissioner i forbindelse med produktionen af denne varme.

97 Det skal bemærkes, at Domstolen allerede har konstateret, at det fremgår af 32. betragtning til afgørelse 2011/278, at Kommissionen i henhold til artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87 har taget hensyn til emissioner, der er knyttet til energieffektiv genvinding af spildgasser. Kommissionen har med dette formål tilpasset visse produktbenchmarks, herunder bl.a. produktbenchmarks for koks, flydende råjern og sintret malm. Den tilsigter således at opfordre virksomhederne til at genbruge eller at sælge spildgasser fra produktionen af disse produkter. Det fremgår endvidere af samme betragtning dels, at et industrianlægs genanvendelse af spildgasserne i en anden proces i princippet giver ret til tildeling af yderlige gratiskvoter på grundlag af varme- eller brændselsbenchmarket, dels, at salget af disse spildgasser gør det muligt for producenten at spare kvoter (jf. i denne retning 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 73).

98 I henhold til disse betragtninger følger det af artikel 3, litra c), andet led, og artikel 10, stk. 2, litra b), i afgørelse 2011/278, at forbrændingen af spildgasser med henblik på forsyningen af et fjernevarmeanlæg gør det muligt at gratistildele kvoter på grundlag af varmebenchmarket.

99 Forbuddet mod dobbelttælling af emissioner og mod dobbelttildeling af kvoter er ikke til hinder for denne regel.

100 Selv om benchmarket for varmt metal i en vis udstrækning tager hensyn til forbrændingen af spildgasser, indgår emissioner fra en varmebenchmarket delinstallations forbrænding af disse gasser i princippet ikke i den historiske virksomhed for en delinstallation med benchmark for varmt metal. Som det fremgår af definitionen i artikel 3, litra b), i afgørelse 2011/278, omfatter en produktbenchmarket delinstallation kun »input, output og dertil hørende emissioner i forbindelse med produktionen af et produkt, som der er fastlagt et benchmark for i bilag I [til denne afgørelse]«. Dette er ikke tilfældet for så vidt angår emissioner i tilknytning til forbrændingen af spildgasser i et anlæg, som skal kvalificeres som en varmebenchmarket delinstallation som omhandlet i artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278.

101 I modsætning til en genvinding af varme, som produceres af en brændselsbenchmarket delinstallation, udgør en varmebenchmarket delinstallations forbrænding af spildgasser en anden proces end fremstillingen af det produkt, der har generet disse gasser.

102 Denne fortolkning af artikel 3, litra c), andet led, og artikel 10, stk. 2, litra b), i afgørelse 2011/278 er forenelig med formålet med artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 om at skabe incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner gennem anvendelsen af energieffektive teknikker ved hjælp af de mest effektive teknikker, herunder bl.a. en fuldstændig energigenvinding af spildgasser.

103 Hvad angår anvendelsen af artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278 bemærkes, at for så vidt som forbuddet mod dobbelttælling af emissioner og dobbelttildeling af kvoter er iagttaget, kan en varmebenchmarket delinstallation få tildelt yderligere kvoter, såfremt betingelserne for anvendelsen af denne bestemmelse er opfyldt.

104 Det angives i de skriftlige indlæg, som den tyske regering har indgivet under denne sag, og i naturbeskyttelsesmyndighedens forklaringer, som er gengivet i forelæggelsesafgørelsen, at benchmarket for varmt metal omfatter de emissioner fra forbrænding af spildgasser, for så vidt som disse overskrider emissionerne fra forbrændingen af naturgas.

105 Det fremgår i denne forbindelse af dokumentet med overskriften »Guidance Document nº 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation«, som er offentliggjort på Kommissionens websted, at når spildgas genereres inden for grænserne for en produktbenchmarket delinstallation, omfatter dette benchmark tildeling af kvoter for emissioner i tilknytning til produktionen af spildgasser, herunder også sikkerhedsafbrænding. Ifølge samme dokument skal der ved tildelingen af kvoter for emissioner i forbindelse med produktionen af spildgasser, tages hensyn til de emissioner, som overskrider dem, der genereres ved forbrændingen af naturgas.

106 Eftersom benchmarket for varmt metal rent faktisk tager hensyn til emissioner i forbindelse med produktionen af spildgas, er det i det foreliggende tilfælde i strid med forbuddet mod dobbelttælling af emissioner og dobbelttildeling af kvoter i henhold til artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278 at tildele yderligere kvoter for målelig varme, der eksporteres til private husholdninger, med den begrundelse, at antallet af kvoter, der er fastsat på grundlag af varmebenchmarket, er lavere end medianen af de årlige historiske emissioner i forbindelse med produktionen af denne varme.

107 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det ottende spørgsmål besvares med, at artikel 10a, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/87 og artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at det ifølge disse bestemmelser er tilladt ikke at tildele yderligere kvoter for de emissioner, der er knyttet til produktionen af målelig varme gennem forbrændingen af spildgasser, der stammer fra en installation med et benchmark for varmt metal, for så vidt som antallet af de kvoter, der er fastsat på grundlag af varmebenchmarket, er lavere end medianværdien af de historiske emissioner i forbindelse med produktionen af denne varme.

Om det niende spørgsmål

108 Det skal indledningsvis bemærkes, at det niende præjudicielle spørgsmål vedrører samme faktiske omstændigheder som omstændighederne i ottende spørgsmål, således som disse er beskrevet i denne doms præmis 94 og 95.

109 I denne doms præmis 88 er det desuden konstateret, at artikel 7, stk. 1, i afgørelse 2011/278 for de anlæg, der opfylder betingelserne for gratistildeling af emissionskvoter i medfør af artikel 10a i direktiv 2003/87, pålægger medlemsstaterne at indsamle »alle relevante oplysninger og data for hvert af de i bilag IV [til denne afgørelse] anførte parametre«. Blandet disse parametre indgår bl.a. »eksporteret målelig varme« og »samlede drivhusgasemissioner«. I henhold til artikel 7, stk. 9, i afgørelse 2011/278 stilles disse data til rådighed for Kommissionen efter anmodning.

110 Med det niende spørgsmål ønsker den forelæggende ret dermed i det væsentlige oplyst, om denne afgørelses artikel 7 i og bilag IV hertil skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat ved indsamlingen af de i disse bestemmelser omhandlede data justerer de tal, som denne medlemsstat har fået stillet til rådighed, i en sådan udstrækning, at drivhusgasemissionerne fra forbrændingen af spildgasser i en varmebenchmarket delinstallation svarer til dem, der stammer fra forbrændingen af naturgas.

111 Som det allerede er fastslået i denne doms præmis 90, er medlemsstaterne ved indsamlingen af de i artikel 7 i og bilag IV til afgørelse 2011/278 omhandlede oplysninger, i henhold til artikel 7, stk. 7, i afgørelse 2011/278 forpligtede til at sikre, »at der ikke er nogen overlapning mellem delinstallationer,

og at der ikke sker dobbelttælling«. Som følge heraf kan de kompetente myndigheder i tilfælde af en dobbelttælling af emissionerne anmode om en berigtigelse af de oplysninger, som de har fået stillet til rådighed.

112 I denne forbindelse er det i denne doms præmis 105 blevet fastslået, at det af dokumentet med overskriften »Guidance Document nº 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation« fremgår, at når spildgas genereres inden for grænserne for en produktbenchmarket delinstallation, omfatter dette benchmark tildelingen af kvoter for emissioner i tilknytning til produktionen af spildgasser, og at der ved tildelingen af kvoter til disse emissioner tages hensyn de emissioner, som overskrider dem, der genereres ved forbrændingen af naturgas.

113 Henset til ovenstående betragtninger skal det niende spørgsmål besvares med, at artikel 7 i og bilag IV til afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat ved indsamlingen af de i disse bestemmelser omhandlede data justerer de tal, som denne medlemsstat har fået stillet til rådighed, således at drivhusgasemissionerne fra forbrændingen af spildgasser fra en varmebenchmarket delinstallation svarer til dem, der stammer fra forbrændingen af naturgas, for så vidt som et produktbenchmark tager højde for de emissioner, der er knyttet til produktionen af spildgasser.

Om det fjortende til det sekstende spørgsmål

114 Med det fjortende til det sekstende spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at begrebet »varmebenchmarket delinstallation« omfatter eksport af målelig varme fra et anlæg, der er omfattet af emissionshandelsordningen, til et dampnetværk.

115 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at disse spørgsmål vedrører et kraftvarmeanlæg, der forsyner et dampnetværk. Til anlægget er der tilknyttet tre forbrugere, heriblandt et raffinaderi, der forbruger ca. 90% af den damp, som anlægget distribuerer. Naturbeskyttelsesmyndigheden er af den opfattelse, at dette anlæg reelt udgør en integrerende del af raffinaderiet, og at det således ikke kan anses for en distributør af varme. Naturbeskyttelsesmyndigheden afslog derfor i henhold til artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278 at tildele kvoter til kraftvarmeværket.

116 I denne forbindelse er det i denne doms præmis 64 anført, at artikel 3, litra c), i sidstnævnte afgørelse definerer en varmebenchmarket delinstallation som input, output og dertil hørende emissioner, som ikke er omfattet af et produktbenchmarket delinstallation, og som vedrører produktion og/eller import fra et anlæg eller anden enhed, der er omfattet af EU-ordningen, af målelig varme. Denne varme skal bl.a. forbruges til fremstillingen af produkter eller eksporteres til et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen, med undtagelse af eksport med henblik på elproduktion.

117 Det fremgår af denne definition, at et anlæg, som eksporterer varme, som det har produceret, kun kan få tildelt kvoter til denne varme, når anlægget eksporterer denne varme »til et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen«. Det kan derimod ikke gøre krav på tildeling af kvoter for denne varme, når det har overført varmen til et andet anlæg, som er omfattet af emissionshandelsordningen.

118 Det følger heraf, at en distributør af varme, som ikke forbruger den varme, som han importerer, men distribuerer den til andre anlæg eller enheder, uanset om disse er underlagt emissionshandelsordningen, skal anses for et »anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen« som omhandlet i artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278.

119 Når et dampnetværk reelt udgør en integrerende del af et anlæg – i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel til artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87 – der er omfattet af emissionshandelsordningen, skal dette netværk ikke anses for et »anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen« som omhandlet i artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278. Når en varmeproducent overfører denne varme til et sådant netværk, har producenten således leveret den til et anlæg, som er omfattet af emissionshandelsordningen.

120 Det samme gør sig gældende, når producenten, og den, som forbruger varme, har indgået en aftale om forsyning af varme, eftersom varmen i dette tilfælde ikke leveres til et »anlæg eller [til] en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen«.

121 På baggrund af det ovenfor anførte tilkommer det den forelæggende ret at vurdere de faktiske omstændigheder i hovedsagen med henblik på at afgøre, om det pågældende kraftvarmeanlæg eksporterer varme til et »anlæg eller [til] en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen« som omhandlet i artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278. De omstændigheder, der er nævnt i forbindelse med det femtende spørgsmål, er ikke relevante i denne forbindelse.

122 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjortende til det sekstende spørgsmål besvares med, at artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at begrebet »varmebenchmarket delinstallation« omfatter eksport af målelig varme, der stammer fra et anlæg, som er omfattet af emissionshandelsordningen, til et dampnetværk, når sidstnævnte netværk kan kvalificeres som »et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen«.

Sagens omkostninger

123 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:

1) Gennemgangen af det første, det andet og det trettende spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 15, stk. 3, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF.

2) Gennemgangen af det femte spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af bilag I til afgørelse 2011/278.

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

4) Virkningerne af erklæringen om ugyldighed for så vidt angår artikel 4 i og bilag II til afgørelse 2013/448 begrænses tidsmæssigt, således, for det første, at denne erklæring først får virkninger efter en periode på ti måneder regnet fra datoen for afsigelsen af dom af 28. april 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), for at gøre det muligt for Europa-Kommissionen

at vedtage de nødvendige foranstaltninger, og, for det andet, at der ikke kan rejses tvivl om de foranstaltninger, der vedtages indtil udløbet af denne frist, på grundlag af de bestemmelser, der erklæres ugyldige.

5) **Artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF og artikel 10, stk. 1-3 og 8, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at det med henblik på at undgå en dobbelttildeling i henhold til disse bestemmelser er tilladt at nægte at tildele en varmebenchmarket delinstallation drivhusgasemissionskvoter, når denne delinstallation eksporterer varme, som den genvinder fra en brændselsbenchmarket delinstallation, til private hustande.**

6) **Artikel 10, stk. 8, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der tildeles gratiskvoter for drivhusgasemissioner til en driftsleder for forbruget i en varmebenchmarket delinstallation af varme, som er fremstillet i en brændselsbenchmarket delinstallation.**

7) **Artikel 7 i og bilag IV til afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at de med henblik på at undgå dobbelttælling tillader en medlemsstat ikke at tage hensyn til samtlige emissioner i tilknytning til produktionen af varme, der af en varmebenchmarket delinstallation eksporteres til private husstande i forbindelse med indsamlingen af de data, som er omhandlet i disse bestemmelser.**

8) **Artikel 10a, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/87 og artikel 10, stk. 3, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at det ifølge disse bestemmelser er tilladt ikke at tildele yderligere gratiskvoter for de drivhusgasemissioner, der er knyttet til produktionen af målelig varme gennem forbrændingen af spildgasser, der stammer fra en installation med et benchmark for varmt metal, for så vidt som antallet af de kvoter, der er fastsat på grundlag af varmebenchmarket, er lavere end medianværdien af de historiske emissioner i forbindelse med produktionen af denne varme.**

9) **Artikel 7 i og bilag IV til afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat ved indsamlingen af de i disse bestemmelser omhandlede data justerer de tal, som denne medlemsstat har fået stillet til rådighed, således at drivhusgasemissionerne fra forbrændingen af spildgasser fra en varmebenchmarket delinstallation svarer til dem, der stammer fra forbrændingen af naturgas, for så vidt som et produktbenchmark tager højde for de emissioner, der er knyttet til produktionen af spildgasser.**

10) **Artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at begrebet »varmebenchmarket delinstallation« omfatter eksport af målelig varme, der stammer fra et anlæg, som er omfattet af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, til et dampnetværk, når sidstnævnte netværk kan kvalificeres som »et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen«.**

Underskrifter