Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 8 september 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen — Direktiv 2003/87/EG — Artikel 10a — Metod för gratis tilldelning av utsläppsrätter — Beräkning av den enhetliga sektorsövergripande korrigeringsfaktorn — Beslut 2013/448/EU — Artikel 4 — Bilaga II — Giltighet — Fastställande av produktriktmärket för råjärn — Beslut 2011/278/EU — Bilaga I — Giltighet — Artikel 3 c — Artikel 7 — Artikel 10.1 — 10.3 och 10.8 — Bilaga IV — Gratis tilldelning av utsläppsrätter för förbrukning och export av värme — Mätbar värme som exporteras till privata hushåll — Förbud mot dubbelräkning av utsläpp och dubbel tilldelning av utsläppsrätter”

I mål C-180/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (Sverige) genom beslut av den 16 april 2015, som inkom till domstolen den 21 april 2015, i målet

Borealis AB,

Kubikenborg Aluminum AB,

Yara AB,

SSAB EMEA AB,

Lulekraft AB,

Värmevärden i Nynäshamn AB,

Cementa AB,

Höganäs Sweden AB

mot

Naturvårdsverket

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna J.-C. Bonichot (referent) och E. Regan,

* Rättegångsspråk: svenska.

generaladvokat: E. Sharpston

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Borealis AB, Kubikenborg Aluminum AB och Yara AB, genom M. Tagaeus, advokat, och J. Nilsson, jur. kand.,

— SSAB EMEA AB och Lulekraft AB, genom R. Setterlid, advokat,

— Värmevärden i Nynäshamn AB, genom M. Hägglöf, advokat,

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

— Nederländernas regering, genom M. Bulterman och C. Schillemans, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom E. White och K. Mifsud–Bonnici, båda i egenskap av ombud, biträdda av M. Johansson, advokat,

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

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser, för det första, giltigheten av artikel 15.3 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, 2011, s. 1), för det andra, giltigheten av artikel 4 i och bilaga II till kommissionens beslut 2013/448/EU av den 5 september 2013 om nationella genomförandeåtgärder för övergångsutdelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 11.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 240, 2013, s. 27), för det tredje, tolkningen av artikel 10a.1, 10a.2, 10a.4 och 10.a.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87), och slutligen, tolkningen av artiklarna 3 c, 10.3 och 10.8 samt bilaga IV till beslut 2011/278.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan ett antal verksamhetsutövare som driver anläggningar som släpper ut växthusgaser, nämligen Borealis AB, Kubikenborg Aluminium AB, Yara AB, SSAB EMEA AB, Lulekraft AB, Värmevärden i Nynäshamn AB, Cementa AB och Höganäs Sweden AB, å ena sidan, och Naturvårdsverket (Sverige), å andra sidan, angående giltigheten av det beslut som verket antog den 21 november 2013 (nedan kallat beslutet av den 21 november 2013) om slutgiltig tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser (nedan kallade utsläppsrätter) för perioden 2013–2020, efter tillämpning av den enhetliga sektorsövergripande korrigeringsfaktor som avses i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 (nedan kallad korrigeringsfaktorn).

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2003/87

3 I artikel 1 i direktiv 2003/87 föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (nedan kallat ’gemenskapens system’), vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.

I detta direktiv föreskrivs också att minskningarna av växthusgasutsläppen ska ökas så att de bidrar till de minskningsnivåer som enligt vetenskapen anses nödvändiga för att undvika farliga klimatförändringar.

…”

4 Artikel 3 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med:

a) *utsläppsrätt*: en rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period, giltig endast för uppfyllande av de krav som fastställs i detta direktiv och vilken kan överlåtas i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv,

b) *utsläpp*: utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning eller utsläpp från ett luftfartyg vid bedrivande av luftfartsverksamhet enligt bilaga I av sådana gaser som är närmare angivna med avseende på denna verksamhet,

…

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

…

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

…

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

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

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

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

…

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

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

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

…

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

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

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

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

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

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

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

Vid behov ska en enhetlig, sektorsövergripande korrigeringsfaktor tillämpas.

…

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

…”

Beslut 2011/278

6 Skäl 8 i beslut 2011/278 har följande lydelse:

”Som utgångspunkter för riktmärkenas värden har kommissionen använt det aritmetiska medelvärdet för växthusgasprestanda för de 10 % som utgjorde de mest effektiva anläggningarna under 2007 och 2008. För alla sektorer som har ett produktriktmärke enligt bilaga I [till direktiv 2003/87] har kommissionen dessutom analyserat huruvida dessa utgångspunkter i tillräcklig mån återspeglar de effektivaste teknikerna, ersättningsmöjligheterna, alternativa produktionsprocesserna, högeffektiv kraftvärmeproduktion, effektiv energiåtervinning från restgaser, användning av biomassa samt avskiljning och lagring av koldioxid, där sådana möjligheter finns att tillgå. Analysen genomfördes i enlighet med artikel 10a.1 i direktiv [2003/87] och på grundval av tilläggsinformation som erhållits från flera källor samt en särskild undersökning om de effektivaste teknikerna och minskningspotentialerna på europeisk och internationell nivå. De data som har använts för att fastställa riktmärkesvärden har samlats in från många olika källor för att täcka maximalt antal anläggningar som tillverkar riktmärkta produkter under åren 2007 och 2008. Först samlades data in om växthusgasprestanda vid anläggningar som omfattas av [systemet för handel med utsläppsrätter] och som producerar riktmärkta produkter, antingen av respektive europeiska branschorganisationer eller för deras räkning, med stöd av definierade regler, så kallade sektorsregler. Som referens för dessa regler gav kommissionen vägledning om kvalitets- och verifieringskriterier för data som ska användas för riktmärkning inom ramen för [systemet för handel med utsläppsrätter]. Därefter, för att komplettera de europeiska branschorganisationernas datainsamling, samlade konsulter utsedda av kommissionen in data från anläggningar som inte ingick i branschdata, och även medlemsstaternas behöriga myndigheter lämnade in data och analyser.”

7 I skäl 11 i nämnda beslutet anges följande:

”Om inga data finns, eller om data inte samlats in enligt riktmärkesmetodens krav, har man vid härledningen av riktmärkenas värden använt information om aktuella utsläppsnivåer, förbrukningar och de effektivaste teknikerna, i huvudsak härledda ur referensdokumenten om bästa tillgängliga teknik (BREF) enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar [(EUT L 24, 2008, s. 8)]. På grund på bristande data om rening av rökgaser, värmeexport och elproduktion, har produktriktmärkena för koks och råjärn härletts från beräkningar av direkta och indirekta utsläpp baserade på information om relevanta energiflöden enligt relevant BREF och på standardutsläppsfaktorer enligt kommissionens beslut 2007/589/EG av den 18 juli 2007 om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med … direktiv [2003/87 (EUT L 229, 2007, s. 1)] …”

8 I skäl 12 i samma beslut anges följande:

”När det inte har gått att ta fram ett produktriktmärke trots att det förekommer växthusgaser med rätt till gratis utsläppsrätter, bör tilldelningen göras på grundval av allmänna alternativa metoder (s.k. fallback). Det finns en hierarki med tre alternativa metoder som har tagits fram i syfte att maximera minskningarna av växthusgasutsläpp och att maximera energibesparingarna för åtminstone delar av de berörda produktionsprocesserna. Riktmärket för värme kan tillämpas på värmeförbrukningsprocesser där en mätbar värmebärare används. I fall där icke mätbar värme förbrukas kan man använda bränsleriktmärket …”

9 I skäl 18 i direktiv 2011/278 anges följande:

”För att undvika snedvridning av konkurrensen och säkerställa en välfungerande koldioxidmarknad bör medlemsstaterna när de fastställer tilldelningen till enskilda anläggningar se till att det inte förekommer dubbla tilldelningar eller dubbelräkning …”

10 Skäl 32 i nämnda beslut har följande lydelse:

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

11 I artikel 3 i beslut 2011/278 föreskrivs följande:

”I detta beslut gäller följande definitioner:

…

b) *delanläggning med produktriktmärke*: insatsvaror, utgående varor och motsvarande utsläpp relaterade till produktionen av en produkt för vilken riktmärke anges i bilaga I.

c) *delanläggning med värmeriktmärke*: insatsvaror, utgående varor och motsvarande som inte omfattas av en delanläggning med produktriktmärke, relaterade till produktion eller import från en anläggning eller annan enhet som omfattas av EU-systemet, eller båda, av mätbar värme som

— förbrukas inom anläggningens gränser vid tillverkning av produkter, vid produktion av mekanisk energi som inte används vid elproduktion, vid uppvärmning eller kylning med undantag av förbrukning för elproduktion, eller

— exporteras till en anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet med undantag av förbrukning för elproduktion.

d) *delanläggning med bränsleriktmärke*: insatsvaror, utgående varor och motsvarande som inte omfattas av en delanläggning med produktriktmärke relaterade till produktion av icke mätbar värme genom förbränning av bränsle som förbrukas vid tillverkning av produkter, eller vid produktion av mekanisk energi som inte används för elproduktion, uppvärmning eller kylning med undantag av förbrukning vid elproduktion, inbegripet säkerhetsfackling.

e) *mätbar värme*: ett nettovärmeflöde som transporteras genom identifierbara rör eller kanaler med hjälp av ett värmetransportmedium såsom ånga, varmluft, vatten, olja, metallsmälta och salter, och för vilket en värmemätare är installerad eller kan installeras.

…

g) *icke mätbar värme*: all annan värme än mätbar värme.

h) *delanläggning med processutsläpp*: växthusgasutsläpp förtecknade i bilaga I till direktiv [2003/87] andra än koldioxid, som inträffar utanför systemgränserna för ett produktriktmärke som ingår i bilaga I, eller koldioxidutsläpp som inträffar utanför systemgränserna för ett produktriktmärke som ingår i bilaga I, på grund av någon av följande verksamheter samt utsläpp som härrör från förbränning av ofullständigt oxiderat kol producerat som ett resultat av följande verksamheter i syfte att producera mätbar värme, icke mätbar värme eller el, under förutsättning att utsläpp som skulle ha inträffat vid förbränning av en mängd naturgas som motsvarar det tekniskt användbara energiinnehållet i det förbrända ofullständigt oxiderade kolet dras ifrån:

…

q) *privat hushåll*: en bostadsenhet där personer enskilt eller i grupp vidtar åtgärder för att förse sig med mätbar värme.

…”

12 I artikel 6 i beslut 2011/278 stadgas följande:

”1. Vid tillämpning av detta beslut ska medlemsstaterna vid behov dela upp varje anläggning som har rätt till gratis utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv 2003/87/EG i en eller flera av följande delanläggningar:

a) Delanläggning med produktriktmärke.

b) Delanläggning med värmeriktmärke.

c) Delanläggning med bränsleriktmärke.

d) Delanläggning med processutsläpp.

Delanläggningarna ska i den mån det är möjligt motsvara fysiska delar av anläggningen.

…

2. Summan av insatsvaror, utgående varor och utsläpp från var och en av delanläggningarna ska inte överskrida anläggningens totala utsläpp.”

13 I artikel 7 i nämnda beslut föreskrivs följande:

”1. För varje befintlig anläggning som har rätt till gratis utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv [2003/87], 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 under 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. Medlemsstaterna ska kräva att verksamhetsutövarna lämnar in fullständiga och enhetliga data och se till att det inte förekommer överlappningar mellan delanläggningar eller dubbelräkning. Medlemsstaterna ska särskilt se till att verksamhetsutövarna genomför företagsbesiktningar och lämnar in data som är så exakta som möjligt för att ge en rimlig tillförlitlighet i dataintegriteten.

…”

14 I artikel 10 i beslut 2011/278, som har rubriken ”Tilldelning på anläggningsnivå”, föreskrivs följande:

”1. 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.

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

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

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

3. Om den mätbara värmen exporteras till privata hushåll och det preliminära antalet utsläppsrätter som fastställts enligt 2 b i för 2013 är lägre än medianen för årliga historiska utsläpp i samband med produktion av mätbar värme som exporterats till privata hushåll från den delanläggningen under perioden 1 januari 2005–31 december 2008, ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter för 2013 justeras med skillnaden. För vart och ett av åren 2014–2020 ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter fastställt enligt 2 b i justeras om det preliminära årsantalet utsläppsrätter för det året är lägre än en procentandel av den ovan nämnda medianen för årliga historiska utsläpp. Denna procentandel ska vara 90 % 2014 och minska med 10 procentenheter varje följande år.

…

7. Den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som gratis tilldelas en anläggning ska vara summan av alla delanläggningars preliminära årsantal utsläppsrätter som tilldelas gratis, beräknade enligt punkterna 2–6.

…

8. Vid fastställande av de preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som gratis tilldelas anläggningar ska medlemsstaterna se till att utsläppen inte räknas dubbelt och att tilldelningen inte är negativ. Särskilt gäller att när en intermediär produkt som omfattas av ett produktriktmärke enligt definitionen för systemgränser enligt bilaga I importeras till en anläggning, ska utsläppen inte dubbelräknas när man bestämmer de preliminära sammanlagda årskvantiteterna för utsläppsrätter som tilldelas gratis till båda anläggningarna.

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

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

15 I artikel 15 i beslut 2011/278 föreskrivs följande:

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

…

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

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

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

…”

16 Under rubriken ”Produktriktmärken” i bilaga I till beslut 2001/278, punkt 1, som i sin tur har rubriken ”Definition av produktriktmärken och systemgränser utan beaktande av utbytbarheten för bränsle och el” föreskrivs följande:

”Produktriktmärke	Definition av produkter som omfattas	Definition av processer och utsläpp som omfattas (systemgränser)	…	Riktmärke (utsläppsrätter/ton)
Koks	…	…	…	0,286
…	…	…	…	…
Råjärn	…	…	…	1,328
…	…	…	…	…

…”

17 I bilaga IV till nämnda beslut, som har rubriken ”Parametrar för insamlingen av utgångsdata för befintliga anläggningar”, föreskrivs följande:

”För den insamling av utgångsdata som avses i artikel 7.1 ska medlemsstaterna ålägga verksamhetsutövaren att lämna åtminstone följande data för anläggningar och delanläggningar för alla kalenderår under den referensperiod som valts i enlighet med artikel 9.1 (2005–2008 eller 2009–2010). Enligt artikel 7.2 får medlemsstaterna vid behov begära in ytterligare data:

Parameter	…
…	…
Totala utsläpp av växthusgaser	…
…	…
Exporterad mätbar värme	…
…	…”

Förordning (EU) nr 601/2012

18 I punkt 1 A i bilaga IV till kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 181, 2012, s. 30) föreskrivs följande:

”…

Verksamhetsutövaren ska inte övervaka och rapportera utsläpp från förbränningsmotorer som används för transporter … Verksamhetsutövaren ska inte tilldela den införande anläggningen utsläpp i samband med produktion av värme eller elektricitet som förs in från andra anläggningar.

…”

Beslut 2013/448

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

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

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

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

Målet vid den nationella domstolen och tolknings- och giltighetsfrågorna

21 Den 21 november 2013 beslutade Naturvårdsverket om det slutgiltiga antalet utsläppsrätter som skulle tilldelas gratis för handelsperioden 2013–2020. Åtta verksamhetsutövare som driver anläggningar som släpper ut växthusgaser, nämligen Borealis, Kubikenborg Aluminium, Yara, SSAB EMEA, Lulekraft, Värmevärden i Nynäshamn, Cementa och Höganäs Sweden, överklagade detta beslut.

22 Dessa verksamhetsutövare har till stöd för sina överklaganden anfört ett antal grunder under vilka det görs gällande ett antal rättsliga fel i besluten 2011/278 och 2013/448.

23 De anser bland annat att korrigeringsfaktorn som har fastställts på grundval av artikel 15.3 i beslut 2011/278 och anges i artikel 4 i och i bilaga II till beslut 2013/448 strider mot de krav som uppställs i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87. I den mån beslutet av den 21 november 2013 har antagits med tillämpning av korrigeringsfaktorn, är även detta ogiltigt.

24 Kommissionen har i bilaga I till beslut 2011/278 dessutom fastställt produktriktmärket för råjärn utan att beakta de i artikel 10a.2 i direktiv 2003/87 angivna begränsningarna. Enligt sistnämnda bestämmelse ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 procent som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor. Vid genomförandet av denna bestämmelse överskattade kommissionen prestandan hos anläggningar som producerar råjärn. Även om kommissionen beaktade det faktum att restgaser som släpps ut vid produktion av råjärn kan användas som substitut för bränsle, är den justering som gör det möjligt att beakta skillnaden i energiinnehåll mellan dessa gaser och naturgas alltför hög. Eftersom riktmärkena är avgörande för tilldelningen av gratis utsläppsrätter, påverkar dessa fel giltigheten av beslutet av den 21 november 2013.

25 Klagandena i de nationella målen anser vidare att beslutet av den 21 november 2013 i sig strider mot flera bestämmelser i såväl direktiv 2003/87 som beslut 2011/278.

26 Eftersom Naturvårdsverket, i samband med tilldelningen av utsläppsrätter för produktion av värme som levereras till privata hushåll i form av fjärrvärme, inte beaktade de faktiska utsläppen vid förbränning av restgaser när dessa överstiger värmeriktmärket, innebär beslutet av den 21 november 2013 ett åsidosättande av artikel 10.2 b och 10.3 i beslut 2011/278. Naturvårdsverket anser tvärtom att det inte kunde tilldela fler utsläppsrätter än vad som fastställts för nämnda riktmärke. Naturvårdsverket anser dessutom att verket beaktade utsläppen från förbränningen av restgas när det fastställde värdena av riktmärkena för råjärn och koks, eftersom dessa värden är högre än värdet av bränsleriktmärket.

27 Klagandena i de nationella målen har vidare hävdat att beslutet av den 21 november 2013 är ogiltigt av det skälet att det är oförenligt med bestämmelserna om gratis tilldelning av utsläppsrätter för produktion och förbrukning av värme.

28 Naturvårdsverkets vägran att tilldela gratis utsläppsrätter när en delanläggning förbrukar värme som producerats i en annan delanläggning, på vilken ett bränsleriktmärke tillämpas, strider mot en av målsättningarna med artikel 10a.1 i direktiv 2003/87. Denna bestämmelse syftar bland annat till att ge incitament till att använda effektiva tekniker och förbättra energieffektiviteten genom en effektiv energiåtervinning från restgaser. Naturvårdsverket menar att dess vägran motiveras av skyldigheten att förhindra dubbel tilldelning. Utsläpp från en delanläggning som förbränner bränsle kan inte beaktas en andra gång när värmen återvinns av en annan delanläggning med värmeriktmärke.

29 Klagandena i de nationella målen anser vidare att beslutet av den 21 november 2013 även är ogiltigt i den mån det inte beaktar regeln om att, när värme exporteras till en värmedistributör som via sitt nätverk levererar den till flera företag ska gratis utsläppsrätter tilldelas värmeproducenten och inte förbrukaren. Naturvårdsverket har inte ifrågasatt denna princip men anser att nätoperatören i det nationella målet inte är en värmedistributör, eftersom den själv utnyttjar merparten av värmen i en av sina anläggningar och därför inte kan kvalificeras som enbart en mellanhand.

30 Mot denna bakgrund beslutade Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (Sverige) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är det vid beräkning av den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn för industrisektorn förenligt med artikel 10a.1 och 10a.4 i [direktiv 2003/87] att hänföra samtliga utsläpp vid förbränning av restgaser för elproduktion till auktionspotten och inte till Industritaket, trots att utsläppen från restgaserna berättigar till gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel l0a.l i detta direktiv?

2) Är det vid beräkning av den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn för industrisektorn förenligt med artikel 10a.l och 10a.4 i [direktiv 2003/87] att vid produktion av värme i kraftvärmeanläggningar för vidare leverans till [anläggningar som omfattas av unionens system för handel med utsläppsrätter] hänföra samtliga uppkomna utsläpp till auktionspotten och inte till Industritaket, trots att utsläppen vid produktion av värmen berättigar till gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a.4 i detta direktiv?

3) Om svaret på den första eller den andra frågan är nekande, är i så fall beräkningen av industrins andel (34,78 procent) av de totala utsläppen under referensperioden korrekt?

4) Är [beslut 2013/448] ogiltigt och i strid med artikel 10a.5 [andra] stycket i [direktiv 2003/87] eftersom kommissionens beräkning av Industritaket medför att en sektorövergripande korrigeringsfaktor oundvikligen måste tillämpas istället för vid ’behov’?

5) Har produktriktmärket för råjärn fastställts i enlighet med artikel 10a.2 i [direktiv 2003/87] mot bakgrund av att utgångspunkten vid fastställandet av principerna for hur förhandsriktmärkena ska sättas ska vara genomsnittsprestandan för de 10 procent mest effektiva anläggningarna inom den relevanta sektorn?

6) Är det vid tilldelning av gratis utsläppsrätter för leverans av värme till privata hushåll förenligt med artikel 10a.4 i [direktiv 2003/87] att inte ge tilldelning av gratis utsläppsrätter för värme som exporterats till privata hushåll?

7) Är det vid ansökan om tilldelning av gratis utsläppsrätter förenligt med bilaga IV till [beslut 2011/278] att, såsom Naturvårdsverket förfarit, inte ange samtliga växthusgasutsläpp i samband med produktion av värme som exporteras till privata hushåll?

8) Är det vid tilldelning av gratis utsläppsrätter för leverans av värme till privata hushåll förenligt med artikel 10a.l och 10a.4 i direktiv 2003/87 samt artikel 10.3 i beslut 2011/278 att inte ge tilldelning av extra gratis utsläppsrätter för det fossila utsläpp som överskrider den tilldelning som ges för värmen som levereras till privata hushåll?

9) Är det vid ansökan om tilldelning av gratis utsläppsrätter förenligt med bilaga IV till beslut 2011/278 att, såsom Naturvårdsverket förfarit, justera siffrorna i ansökan så att växthusgasutsläpp hänförliga till förbränning av restgaser likställs med förbränning av naturgas?

10) Innebär artikel 10.8 i beslut 2011/278 att en verksamhetsutövare inte kan få tilldelning av gratis utsläppsrätter för konsumtion av värme i en delanläggning med värmeriktmärke producerad i en annan delanläggning med bränsleriktmärke?

11) Om svaret på fråga 10 är jakande, står då artikel 10.8 i beslut 2011/278 i strid med artikel 10a.1 i direktiv 2003/87?

12) Är det vid tilldelning av gratis utsläppsrätter för konsumtion av värme förenligt med direktiv 2003/87 och vägledningsdokument nr 2 och 6 att i den bedömningen beakta från vilken värmekälla som den förbrukade värmen härrör?

13) Är beslut 2013/448 ogiltigt och i strid med artikel 290 FEUF, artikel 10a.1 och 10a.5 i direktiv 2003/87 mot bakgrund av att det ändrar beräkningsmetoden i artikel 10a.5 [första] stycket och leden a och b i detta direktiv genom att från beräkningsunderlaget utesluta utsläpp som uppstår i samband med förbränning av restgaser och produktion av kraftvärme trots att gratis tilldelning av utsläppsrätter beviljas för detta i enlighet med artikel 10a.1 och 10a.4 i nämnda direktiv och beslut 2011/278?

14) Ska mätbar värme i form av ånga från en [anläggning som omfattas av unionens system för handel med utsläppsrätter] som levereras till ett ångnät med flera ångförbrukare, varav minst en [är en anläggning som inte omfattas av unionens utsläppshandelssystem], anses utgöra en delanläggning med värmeriktmärke enligt artikel 3 c i beslut 2011/278?

15) Har det för svaret på fråga 14 någon betydelse
   a) om ångnätet ägs av den största ångförbrukaren inom nätet och denna förbrukare är en [anläggning som omfattas av unionens system för handel med utsläppsrätter],
   b) vilken andel av de totala värmeleveranserna till ångnätet som förbrukas av den största förbrukaren,
   c) hur många leverantörer respektive förbrukare av ånga det finns inom ångnätet,
   d) om det föreligger osäkerhet i fråga om vem som har producerat den mätbara värme som respektive ångförbrukare tillgodogör sig, samt
   e) om fördelningen av ångförbrukningen inom nätet kan komma att förändras så att flera ångförbrukare som [är anläggningar som inte omfattas av unionens system för handel med utsläppsrätter] tillkommer eller om [förbrukningen hos] befintliga [anläggningar som inte omfattas av unionens system för handel med utsläppsrätter] ökar?

16) Om svaret på fråga 14 är beroende av omständigheter i det enskilda fallet, vilka omständigheter ska då tillmätas betydelse?”

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Huruvida artikel 15.3 i beslut 2011/278 är giltig

Frågorna 1, 2 och 13

31 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 1, 2 och 13 för att få klarhet i huruvida beslut 2013/448 är giltigt med hänsyn till att utsläpp av restgaser som används för elproduktion och utsläpp i samband med värmeproduktion i kraftvärmeverk inte har inbegripits i det högsta årliga antalet utsläppsrätter i den mening som avses i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 (nedan kallat högsta årliga antalet utsläppsrätter) vid fastställandet av korrigeringsfaktorn.

32 Enligt det förfarande för samarbete mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen kan dessutom behöva ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga (dom av den 11 februari 2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl., C-531/13, EU:C:2015:79, punkt 37).

33 Det ska i det avseendet erinras om att det framgår av artikel 3 u i direktiv 2003/87 att en anläggning som producerar el för försäljning till tredje part och i vilken ingen verksamhet som anges i bilaga I till detta direktiv bedrivs utom förbränning av bränsle, ska kvalificeras som elproducent.

34 I den mån restgaserna har förbränts av elproducenter, har motsvarande utsläpp inte beaktats vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter (se, för ett liknande resonemang, 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 74).

35 På samma sätt framgår det av artikel 10a.3 och 10a.5 i direktiv 2003/87 att utsläpp från kraftvärmeanläggningar inte har beaktats vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter i den mån de härrör från elproducenter (se, för ett liknande resonemang, 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 75).

36 Enligt artikel 15.3 i beslut 2011/278, vilken antagits i syfte att genomföra artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, får inte utsläpp från elproducenter beaktas vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter (se, för ett liknande resonemang, 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 68).

37 Härav följer att den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 1, 2 och 13 för att få klarhet i huruvida artikel 15.3 i nämnda beslut är giltig med hänsyn till att bestämmelsen inte tillåter att utsläpp från elproducenter beaktas vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter.

38 I 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) besvarades emellertid en i stort sett identisk fråga och detta svar kan i sin helhet överföras på detta mål.

39 Domstolen slog i den domen fast att, eftersom artikel 15.3 i beslut 2011/278 inte tillåter att utsläpp från elproducenter beaktas vid fastställandet av det högsta årliga antalet utsläppsrätter, är artikeln förenlig med lydelsen i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, jämförd med punkt 3 i den artikeln (se 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 68).

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

41 Följaktligen har det, av skäl identiska med dem som anges i punkterna 62–83 i 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), vid prövningen av frågorna 1, 2 och 13 inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 15.3 i beslut 2011/278.

Fråga 3

42 Med hänsyn till svaret på frågorna 1, 2 och 13 saknas anledning att besvara fråga 3.

Huruvida bilaga I till beslut 2011/278 är giltig

Fråga 5

43 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 5 för att få klarhet i huruvida bilaga I till beslut 2011/278 är giltig med hänsyn till att produktriktmärket för råjärn har fastställts utan beaktande av kraven i artikel 10a.2 i direktiv 2003/87.

44 SSAB EMEA och Lulekraft anser att det framgår av denna bestämmelse att riktmärkena ska fastställas på grundval av genomsnittsprestandan för de 10 procent av anläggningarna i den sektor som riktmärket avser som är de mest effektiva. Kommissionen överskattade vid genomförandet av denna bestämmelse prestandan hos de anläggningar som producerar råjärn. Även om riktmärket i fråga återspeglar det faktum att de restgaser som släpps ut vid produktion av råjärn kan användas som substitut för bränsle, är justeringen för att beakta skillnaden i energiinnehåll mellan dessa gaser och naturgas alltför hög.

45 Domstolen påpekar att kommissionen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den fastställer korrigeringsfaktorn för varje sektor eller delsektor med tillämpning av artikel 10a.2 i direktiv 2003/87. Kommissionen måste i det sammanhanget göra val samt komplicerade tekniska och ekonomiska bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig (se, analogt, dom av den 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 82).

46 Det framgår av skäl 8 i beslut 2011/278 att kommissionen, som utgångspunkter för riktmärkenas värden, har använt det aritmetiska medelvärdet för växthusgasprestanda för de 10 procent som utgjorde de mest effektiva anläggningarna under åren 2007 och 2008 för vilka uppgifter samlats in. Kommissionen har dessutom analyserat huruvida dessa utgångspunkter i tillräcklig mån återspeglar de effektivaste teknikerna, ersättningsmöjligheterna, de alternativa produktionsprocesserna, högeffektiv kraftvärmeproduktion, effektiv energiåtervinning från restgaser, användning av biomassa samt avskiljning och lagring av koldioxid, där sådana möjligheter finns att tillgå. Därefter har kommissionen kompletterat dessa uppgifter genom att bland annat konsultera de uppgifter som samlats in av olika

europeiska branschorganisationer eller för deras räkning, med stöd av definierade regler, så kallade sektorsregler. Som referens för dessa sektorsregler gav kommissionen vägledning om kvalitets- och verifieringskriterier.

47 Vidare framgår det av skäl 11 i beslut 2011/278 att, när inga data fanns, eller om data inte hade samlats in enligt riktmärkesmetodens krav, har man vid härledningen av riktmärkenas värden använt information om aktuella utsläppsnivåer, förbrukning och de effektivaste teknikerna, i huvudsak härledda ur referensdokumenten om bästa tillgängliga teknik (BREF) enligt direktiv 2008/1. På grund av bristande data om rening av rökgaser, värmeexport och elproduktion, har produktriktmärkena för koks och råjärn härletts från beräkningar av direkta och indirekta utsläpp baserade på information om relevanta energiflöden enligt relevant BREF och på standardutsläppsfaktorer enligt beslut 2007/589.

48 Beträffande restgaser från produktion av råjärn anges i skäl 32 i beslut 2011/278 att produktriktmärkena beaktar effektiv energiåtervinning ur restgaser och utsläpp relaterade till användningen av dem. Därför har man när man fastställt riktmärkesvärden för produkter vars produktion genererar restgaser i stor utsträckning beaktat koldioxidinnehållet i dessa.

49 Kommissionen kan därför inte anses ha överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den fastställde riktmärkena med stöd av artikel 10a.2 i direktiv 2003/87.

50 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av fråga 5 inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av bilaga I till beslut 2011/278.

Huruvida beslut 2013/448 är giltigt

Fråga 4

51 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 för att få klarhet i huruvida artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 om fastställande av korrigeringsfaktorn är giltiga.

52 Det ska i det sammanhanget påpekas att domstolen redan har slagit fast att, eftersom kommissionen inte har fastställt det högsta årliga antalet utsläppsrätter i enlighet med kraven i artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87, strider även den korrigeringsfaktor som fastställts i artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 mot denna bestämmelse (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 98).

53 Fråga 4 ska därför besvaras enligt följande. Artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 om fastställande av korrigeringsfaktorn är ogiltiga (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 99).

Huruvida rättsverkningarna ska begränsas i tiden

54 Det framgår av punkt 111 i 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) att domstolen har begränsat verkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av artikel 4 i och bilaga II till beslut 2013/448 på så sätt att denna ogiltigförklaring inte har några verkningar förrän efter utgången av en period på tio månader från och med avkunnandet av denna dom för att kommissionen ska kunna vidta nödvändiga åtgärder, och på så sätt att de åtgärder som vidtas fram till utgången av denna period på grundval av de ogiltigförklarade bestämmelserna inte kan ifrågasättas.

Angående tolkningen av direktiv 2003/87 och beslut 2011/278

Fråga 6

55 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 6 för att få klarhet i huruvida artikel 10a.4 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att den inte tillåter gratis tilldelning av utsläppsrätter för värme som exporteras till privata hushåll.

56 Såsom påpekats ovan i punkt 32 ankommer det, enligt det förfarande för samarbete mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen som har införts genom artikel 267 FEUF, på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits.

57 Det framgår av beslutet om hänskjutande att fråga 6 avser fallet med ett företag som genom bränsleförbränning värmer plåtämnen inför valsning till tunnplåt. Den värme som företaget kan återvinna i denna process överförs till två andra delanläggningar med värmeriktmärken, varav den ena exporterar denna värme till ett fjärrvärmenät.

58 Av beslutet framgår även att Naturvårdsverket, för att förhindra att vid gratis tilldelning av utsläppsrätter beakta utsläpp från bränsleförbränning en andra gång såsom förbrukad eller exporterad värme, har avräknat denna värme från den historiska verksamhetsnivån i delanläggningar med värmeriktmärke.

59 Den hänskjutande domstolen har mot denna bakgrund ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 10a i direktiv 2003/87 samt artikel 10.1–10.3 och 10.8 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att det för att förhindra dubbel tilldelning är tillåtet enligt dessa artiklar att inte tilldela en delanläggning med värmeriktmärke utsläppsrätter när nämnda anläggning exporterar värme som den återvunnit från en delanläggning med bränsleriktmärke till privata hushåll.

60 Det ska i det avseendet påpekas att det i artikel 10a.1 första stycket i direktiv 2003/87 föreskrivs att kommissionen ska anta unionstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter. Det framgår av artikel 10a.2 i samma direktiv att kommissionen i det sammanhanget ska fastställa riktmärken per sektor eller delsektor.

61 Såsom framgår av artikel 10.1 och 10.2 i beslut 2011/278 ska medlemsstaterna, genom att multiplicera dessa riktmärken med den historiska verksamhetsnivån för varje delanläggning, beräkna det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis. Det ska därför i enlighet med artikel 6 i beslut 2011/278 göras åtskillnad mellan delanläggningarna beroende på verksamhet för att fastställa huruvida ett produktriktmärke, värmeriktmärke eller bränsleriktmärke eller en särskild faktor för anläggningar med processutsläpp ska tillämpas.

62 Det ska i det avseendet påpekas att det framgår av artikel 3 b–d och h i beslut 2011/278 att definitionerna av delanläggningar med produktriktmärke, med värmeriktmärke, med bränsleriktmärke och med processutsläpp är ömsesidigt uteslutande.

63 I artikel 3 b i samma beslut föreskrivs nämligen att en delanläggning med produktriktmärke endast omfattar insatsvaror, utgående varor och motsvarande utsläpp relaterade till tillverkningen av en produkt för vilken riktmärke anges i bilaga I.

64 I artikel 3 c i beslut 2011/278 definieras delanläggning med värmeriktmärke som insatsvaror, utgående varor och motsvarande som inte omfattas av en delanläggning med produktriktmärke, relaterade till produktion eller import från en anläggning eller annan enhet som omfattas av EU-systemet, eller

båda, av mätbar värme. Denna värme ska bland annat förbrukas vid tillverkning av produkter eller exporteras till en anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet med undantag av export för förbrukning för elproduktion.

65 Vad gäller delanläggningar med bränsleriktmärke definieras dessa i artikel 3 d i beslut 2011/278 som insatsvaror, utgående varor och motsvarande som inte omfattas av en delanläggning med produktriktmärke relaterade till produktion av icke mätbar värme genom förbränning av bränsle som förbrukas vid tillverkning av produkter, eller vid produktion av mekanisk energi som inte används för elproduktion.

66 Vad gäller kvalificeringen som ”delanläggning med processutsläpp” är det endast vissa specifika typer av utsläpp enligt artikel 3 h och i–vi i samma beslut, som omfattas av denna kvalificering.

67 Det framgår av lydelsen i skäl 12 i beslut 2011/278 att, när det inte har gått att ta fram ett produktriktmärke trots att det förekommer växthusgaser med rätt till gratis utsläppsrätter, bör tilldelningen göras på grundval av allmänna alternativa metoder (s.k. fallback). Det finns i det avseendet en hierarki med tre alternativa metoder som har tagits fram i syfte att maximera minskningen av växthusgasutsläpp och att maximera energibesparingarna för åtminstone delar av de berörda produktionsprocesserna.

68 Mot bakgrund av dessa förklaringar framgår det vid en jämförelse av definitionerna i artikel 3 b–d och h i beslut 2011/278 att det endast är när ett produktriktmärke inte kan tillämpas på en delanläggning som gratis tilldelning av utsläppsrätter ska ske på grundval av någon av de tre alternativa metoderna, det vill säga värmeriktmärket, bränsleriktmärket eller processutsläpp.

69 Det framgår även av dessa bestämmelser att förbränningen av ett bränsle inte innebär att flera olika riktmärken ska tillämpas, eftersom en och samma verksamhet endast kan omfattas av en av de kategorier delanläggningar som avses i artikel 3 b–d och h i beslut 2011/278. Dessa kategorier är nämligen, såsom redan har anförts ovan i punkt 62, ömsesidigt uteslutande. Varje annat synsätt vore oförenligt med det i flera bestämmelser i detta beslut föreskrivna förbudet mot dubbelräkning av utsläpp och dubbel tilldelning av utsläppsrätter.

70 Enligt artikel 6.2 i beslut 2011/278 ska nämligen inte summan av insatsvaror, utgående varor och utsläpp från var och en av delanläggningarna överskrida anläggningens totala utsläpp. Dessutom framgår det av artikel 7.7 första stycket i detta beslut att verksamhetsutövare vid anläggningar som släpper ut växthusgaser ska se till att det ”inte förekommer överlappningar mellan delanläggningar eller dubbelräkning” när de lämnar in referensdata. Denna skyldighet för verksamhetsutövarna motsvarar den skyldighet som medlemsstaterna har enligt artikel 10.8 i beslut 2011/278, att se till ”att utsläppen inte räknas dubbelt”.

71 När en delanläggning med värmeriktmärke importerar värme från en delanläggning med bränsleriktmärke ska det således förhindras att utsläpp från produktionen av denna värme beaktas två gånger i samband med tilldelningen av gratis utsläppsrätter. En tillämpning av bränsleriktmärket på produktionen av värmen och värmeriktmärket på förbrukningen av samma värme ger upphov till dubbelräkning som bestämmelserna i föregående punkt utgör hinder mot.

72 Denna tolkning av beslut 2011/278 bekräftas av de särskilda övervakningsreglerna för utsläpp från förbränningsprocesser i bilaga IV punkt 1 A i förordning nr 601/2012, av vilka det framgår att ”[v]erksamhetsutövaren … inte [ska] tilldela den införande anläggningen utsläpp i samband med produktion av värme eller elektricitet som förs in från andra anläggningar”.

73 Denna tolkning är även förenlig med det huvudsakliga målet med direktiv 2003/87, vilket är att skydda miljön genom en minskning av utsläppen av växthusgaser (se 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 79) och med målet i skäl 18 i beslut 2011/278 som kräver att medlemsstaterna, för att förhindra snedvridning av konkurrensen och säkerställa en välfungerande koldioxidmarknad, ser till att det inte förekommer dubbel tilldelning eller dubbelräkning.

74 Artikel 10a i direktiv 2003/87 innehåller inte heller någonting som tyder på att bestämmelsen är till hinder för förbudet mot dubbelräkning av utsläpp. Denna slutsats vederläggs i synnerhet inte av att artikel 10a.4 i detta direktiv föreskriver gratis tilldelning av utsläpprätter för produktion av fjärrvärme. I denna punkt fastställs nämligen inte antalet utsläppsrätter som ska tilldelas och inte heller krävs det enligt denna punkt att utsläpp som redan täcks av en annan delanläggning ska tilldelas dubbla utsläppsrätter för den exporterade värmen.

75 Detta konstaterande vederläggs inte heller av förklaringarna i ett dokument med titeln *Guidance Document n° 6 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Cross-Boundary Heat Flows*, som kommissionen 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. Även om det, såsom anges i detta dokument, är riktigt att varken direktiv 2003/87 eller beslut 2011/278 innehåller separata regler för gratis tilldelning av utsläppsrätter för förbrukning av värme beroende på källan till denna värme, framgår det emellertid inte härav att det skulle vara tillåtet med dubbel tilldelning av utsläppsrätter för produktion och förbrukning av värme.

76 Ändamålet med regeln i artikel 10.3 i beslut 2011/278 är att tilldelningen av utsläppsrätter för mätbar värme som exporteras till privata hushåll ska justeras när antalet utsläppsrätter som fastställts på grundval av värmeriktmärket är lägre än medianen för historiska utsläpp knutna till produktionen av denna värme.

77 Med beaktande av detta kan inte medianen för historiska utsläpp knutna till produktion av värme omfatta andra utsläpp än dem som beaktas vid tillämpningen av värmeriktmärket på den historiska verksamheten i den berörda delanläggningen, vilket i detta sammanhang utesluter att utsläpp knutna till den historiska verksamheten i en delanläggning med bränsleriktmärke beaktas.

78 Denna tolkning av artikel 10.3 i beslut 2011/278 följer av förbudet mot dubbelräkning av utsläpp och dubbel tilldelning av utsläppsrätter, vilket enligt vad som angetts ovan i punkterna 70–71 utgör hinder för att utsläpp knutna till värmeproduktion beaktas två gånger, det vill säga i samband med tilldelningen av gratis utsläppsrätter dels till den anläggning som producerar värmen, dels till den anläggning som förbrukar eller exporterar värmen. När den värme som en delanläggning med bränsleriktmärke exporterar inte ingår i den historiska verksamheten hos delanläggningen med värmeriktmärke, kan inte medianen för utsläppen från sistnämnda delanläggning fastställas utifrån de utsläpp som är knutna till produktionen av denna värme.

79 Det framgår av övervägandena ovan i punkterna 71 och 76–78 att det inte är uteslutet att ett genomförande av förbudet mot dubbelräkning av utsläpp kan föranleda den nationella myndighet som är behörig att tilldela utsläppsrätter att inte tilldela utsläppsrätter för värme som exporteras till privata hushåll.

80 Av det anförda följer att fråga 6 ska besvaras enligt följande. Artikel 10a i direktiv 2003/87 samt artikel 10.1–10.3 och 10.8 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att det för att förhindra dubbel tilldelning är tillåtet att enligt dessa bestämmelser inte tilldela några utsläppsrätter till en delanläggning med värmeriktmärke när den anläggningen exporterar värme, som återvunnits från en delanläggning med bränsleriktmärke, till privata hushåll.

Fråga 10

81 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 10 för att få klarhet i huruvida artikel 10.8 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en verksamhetsutövare tilldelas gratis utsläppsrätter för förbrukning, i en delanläggning med värmeriktmärke, av värme producerad i en delanläggning med bränsleriktmärke.

82 Såsom redan har konstaterats ovan i punkt 70 ska medlemsstaterna, enligt artikel 10.8 i nämnda beslut, se till ”att utsläppen inte räknas dubbelt”.

83 I det avseendet framgår det av punkt 71 ovan att, när en delanläggning med värmeriktmärke importerar värme från en delanläggning med bränsleriktmärke ska det förhindras att utsläpp från produktionen av denna värme beaktas två gånger vid tilldelningen av gratis utsläppsrätter. En tillämpning av bränsleriktmärket på produktionen av värmen och värmeriktmärket på förbrukningen av samma värme ger upphov till dubbelräkning som är förbjuden.

84 Av det anförda följer att fråga 10 ska besvaras enligt följande. Artikel 10.8 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en verksamhetsutövare tilldelas gratis utsläppsrätter för förbrukning, i en delanläggning med värmeriktmärke, av värme som beaktats inom ramen för en delanläggning med bränsleriktmärke.

Frågorna 11 och 12

85 Med hänsyn till svaret på frågorna 6 och 10 saknas det anledning att besvara frågorna 11 och 12.

Fråga 7

86 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 7 för att få klarhet i om det, i samband med en ansökan om tilldelning av gratis utsläppsrätter, är förenligt med bilaga IV till kommissionens beslut 2011/278 att, såsom Naturvårdsverket förfarit, inte ange samtliga växthusgasutsläpp knutna till produktion av värme som exporteras till privata hushåll.

87 Det ska inledningsvis påpekas att fråga 7 avser samma omständigheter som fråga 6, vilket beskrivits ovan i punkterna 57 och 58.

88 I artikel 7.1 i beslut 2011/278 föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att, för de anläggningar som uppfyller villkoren för tilldelning av gratis utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv 2003/87, samla in ”all relevant information och relevanta data för varje parameter som förtecknas i bilaga IV” till detta beslut. Bland dessa parametrar ingår bland annat ”exporterad mätbar värme” och ”totala växthusgasutsläpp”. Dessa uppgifter ska enligt artikel 7.9 i beslut 2011/278 på begäran göras tillgängliga för kommissionen.

89 Den hänskjutande domstolen har mot denna bakgrund ställt fråga 7 för att få klarhet i huruvida artikel 7 i och bilaga IV till detta beslut ska tolkas så, att det – i syfte att förhindra dubbelräkning – är tillåtet för en medlemsstat att vid insamlingen av de uppgifter som avses i dessa bestämmelser inte beakta samtliga utsläpp som är knutna till produktionen av värme som en delanläggning med värmeriktmärke exporterar till privata hushåll.

90 Medlemsstaterna ska vid insamlingen av uppgifter enligt artikel 7.7 i beslut 2011/278 se till att det ”inte förekommer överlappningar mellan delanläggningar eller dubbelräkning”. Härav följer att behöriga nationella myndigheter, vid dubbelräkning av utsläpp, har rätt att kräva att de uppgifter som verksamhetsutövarna lämnat rättas.

91 Bilaga IV till beslut 2011/278 utgör inget hinder för denna regel. I själva verket innehåller denna bilaga bara en förteckning som i detalj anger vilka uppgifter som de berörda verksamhetsutövarna enligt artikel 7 i detta beslut åtminstone ska lämna till medlemsstaterna.

92 Av det anförda följer att fråga 7 ska besvaras enligt följande. Artikel 7 i och bilaga IV till beslut 2011/278 ska tolkas så, att det – i syfte att förhindra dubbelräkning – är tillåtet för en medlemsstat att vid insamlingen av de uppgifter som avses i dessa bestämmelser inte beakta samtliga utsläpp som är knutna till produktionen av värme som en delanläggning med värmeriktmärke exporterar till privata hushåll.

Fråga 8

93 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 8 för att få klarhet i huruvida artikel 10a.l och 10a.4 i direktiv 2003/87 samt artikel 10.3 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att det är tillåtet att inte tilldela extra gratis utsläppsrätter för de fossila utsläpp som överskrider tilldelningen av utsläppsrätter för den värme som exporteras till privata hushåll.

94 Det framgår av beslutet om hänskjutande att fråga 8 avser fallet med ett företag, nämligen SSAB EMEA, som förser ett fjärrvärmenät med värme som levereras till enskilda. Denna värme produceras genom förbränning av restgaser som genereras i samband med produktion av råjärn.

95 Naturvårdsverket fastställde antalet utsläppsrätter som skulle tilldelas gratis för den exporterade värmen enligt värmeriktmärket. Naturvårdsverket tilldelade inga utsläppsrätter utöver vad som var tillåtet enligt detta riktmärke, eftersom verket anser att de utsläpp som överstiger det värde som fastställts enligt bränsleriktmärket, vad gäller restgaser, ska tillskrivas dem som har producerat dessa gaser. Produktriktmärket för råjärn beaktar dessa utsläpp.

96 Mot bakgrund av det anförda och punkt 76 ovan har den hänskjutande domstolen ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 10a.1 och 10a.4 i direktiv 2003/87 samt artikel 10.3 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder mot att inte tilldela extra gratis utsläppsrätter för produktion av mätbar värme genom förbränning av restgaser som en anläggning med produktriktmärket för råjärn har genererat, i den mån antalet utsläppsrätter som fastställts på grundval av värmeriktmärket är lägre än medianen för de historiska utsläppen knutna till produktionen av denna värme.

97 Det påpekas att domstolen redan har slagit fast att det framgår av skäl 32 i beslut 2011/278 att kommissionen, med tillämpning av artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87, har beaktat de utsläpp som har ett samband med effektiv energiåtervinning ur restgaser. Kommissionen har i detta syfte anpassat vissa produktriktmärken, bland annat för koks, smält råjärn och sintrad järnmalm. Kommissionen avser därmed att uppmuntra företag till att återanvända eller sälja restgaser som genererats vid tillverkningen av dessa produkter. Det framgår dessutom av samma beslutsskäl dels att återanvändningen av restgaser i en annan process i en industrianläggning i princip ger rätt till tilldelning av ytterligare gratis utsläppsrätter på grundval av värmeriktmärket, dels att försäljningen av sådana gaser möjliggör för den som är upphov till dem att spara utsläppsrätter (se, för ett liknande resonemang, 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 73)

98 I enlighet med dessa överväganden följer det av artikel 3 c andra strecksatsen och artikel 10.2 b i beslut 2011/278 att förbränning av restgaser för att förse ett fjärrvärmenät med värme ger möjlighet till tilldelning av gratis utsläppsrätter på grundval av värmeriktmärket.

99 Förbudet mot dubbelräkning av utsläpp och dubbel tilldelning av utsläppsrätter utgör inte hinder för denna regel.

100 Medan produktriktmärket för råjärn i viss mån beaktar förbränningen av restgaser, ska utsläpp från en effektiv förbränning av dessa i en delanläggning med värmeriktmärke i princip inte hänföras till den historiska verksamheten hos delanläggningen med produktriktmärke för råjärn. Det framgår sålunda av definitionen i artikel 3 b i beslut 2011/278 att en delanläggning med produktriktmärke endast omfattar ”insatsvaror, utgående varor och motsvarande utsläpp relaterade till produktionen av en produkt för vilken riktmärke anges i bilaga I till [detta] beslut”. Så är inte fallet med utsläpp som hänger samman med förbränning av restgaser i en anläggning som ska kvalificeras som en delanläggning med värmeriktmärke i den mening som avses i artikel 3 c i beslut 2011/278.

101 I motsats till återvinning av värme som produceras av en delanläggning med bränsleriktmärke utgör förbränningen av restgaser i en delanläggning med värmeriktmärke en annan process som är skild från tillverkningen av den produkt som har generat dessa gaser.

102 Denna tolkning av artikel 3 c andra strecksatsen och artikel 10.2 b i beslut 2011/278 motsvarar syftet med artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, vilket är att ge incitament till minskade växthusgasutsläpp genom effektiv energiåtervinning med hjälp av de mest effektiva teknikerna, såsom bland annat den mest långtgående energiåtervinningen från restgaser.

103 Vad beträffar tillämpningen av artikel 10.3 i beslut 2011/278 påpekar domstolen att, i den mån förbudet mot dubbelräkning av utsläpp och dubbel tilldelning av utsläppsrätter iakttas, får en delanläggning med värmeriktmärke tilldelas extra utsläppsrätter om rekvisiten för att tillämpa denna bestämmelse är uppfyllda.

104 Den tyska regeringens skriftliga yttrande i detta mål och Naturvårdsverkets förklaringar, såsom de har återgetts i beslutet om hänskjutande, antyder dock att produktriktmärket för råjärn inbegriper utsläpp från förbränning av restgaser i den mån dessa gaser överskrider utsläppen vid motsvarande förbränning av naturgas.

105 Det framgår i det avseendet av dokumentet *Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation* som offentliggjorts på kommissionens webbplats att, i de fall restgaser genererats inom gränserna för en delanläggning med produktriktmärke, omfattar detta riktmärke tilldelning av utsläppsrätter för produktion av restgaser inbegripet säkerhetsfackling. Enligt samma dokument ska, vid tilldelningen av utsläppsrätter för produktion av restgas, de utsläpp som överskrider dem som genereras vid förbränning av naturgas beaktas.

106 Eftersom produktriktmärket för råjärn faktiskt beaktar utsläpp från restgasproduktion strider det, i förevarande fall, mot förbudet mot dubbelräkning av utsläpp och mot dubbel tilldelning av utsläppsrätter att i enlighet med artikel 10.3 i beslut 2011/278 tilldela extra utsläppsrätter för mätbar värme som exporteras till privata hushåll av det skälet att antalet utsläppsrätter som fastställts på grundval av värmeriktmärket är lägre än medianen för de historiska utsläppen från produktionen av denna värme.

107 Av det anförda följer att fråga 8 ska besvaras enligt följande. Artikel 10a.1 och 10a.4 i direktiv 2003/87 samt artikel 10.3 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att det är tillåtet att inte tilldela extra gratis utsläppsrätter för produktion av mätbar värme genom förbränning av restgaser som genererats i en anläggning med produktriktmärke för råjärn, i den mån antalet utsläppsrätter som fastställts på grundval av värmeriktmärket är lägre än medianen för de historiska utsläppen knutna till produktionen av denna värme.

Fråga 9

108 Det ska inledningsvis påpekas att fråga 9 rör samma omständigheter som fråga 8, vilket beskrivits ovan i punkterna 94 och 95.

109 Det har i punkt 88 ovan redan konstaterats att det enligt artikel 7.1 i beslut 2011/278 föreligger en skyldighet för medlemsstaterna att, för de anläggningar som uppfyller villkoren för tilldelning av gratis utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv 2003/87, samla in ”all relevant information och relevanta data för varje parameter som förtecknas i bilaga IV” till detta beslut. Bland dessa parametrar ingår bland annat ”mätbar exporterad värme” och ”totala växthusgasutsläpp”. Dessa uppgifter ska enligt artikel 7.9 i beslut 2011/278 på begäran göras tillgängliga för kommissionen.

110 Den hänskjutande domstolen har således ställt fråga 9 för att få klarhet i huruvida artikel 7 i och bilaga IV till nämnda beslut ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder för att en medlemsstat vid insamlingen av de uppgifter som avses i dessa bestämmelser, justerar de siffror som denna medlemsstat har erhållit på ett sådant sätt att växthusgasutsläppen från förbränning av restgaser i en delanläggning med värmeriktmärke likställs med dem som härrör från förbränningen av naturgas.

111 Såsom redan har konstaterats ovan i punkt 90 ska medlemsstaterna, vid insamlingen av uppgifter enligt artikel 7 i och bilaga IV i beslut 2011/278, se till ”att det inte förekommer överlappningar mellan delanläggningar eller dubbelräkning”. Härav följer att behöriga nationella myndigheter, i fall av dubbelräkning av utsläpp, har rätt att kräva att de uppgifter som verksamhetsutövarna lämnat rättas.

112 I punkt 105 ovan har det i det avseendet redan konstaterats att det framgår av dokumentet *Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation* att, i de fall restgaser genererats inom gränserna för en delanläggning med produktriktmärke, omfattar detta riktmärke tilldelning av utsläppsrätter för utsläpp från produktion av restgaser och att, vid tilldelningen av utsläppsrätter för produktion av denna gas, ska de utsläpp som överskrider dem som genereras vid förbränning av naturgas beaktas.

113 Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 9 besvaras enligt följande. Artikel 7 i och bilaga IV till beslut 2011/278 ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder för att en medlemsstat vid insamlingen av de uppgifter som avses i dessa bestämmelser, justerar de siffror som denna medlemsstat har erhållit på ett sådant sätt att växthusgasutsläppen från förbränning av restgaser i en delanläggning med värmeriktmärke likställs med dem som härrör från förbränningen av naturgas i den mån ett produktriktmärke beaktar de utsläpp som är knutna till produktionen av restgaser.

Frågorna 14 och 16

114 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 14 och 16 för att få klarhet i huruvida artikel 3 c i beslut 2011/278 ska tolkas så, att begreppet ”delanläggning med värmeriktmärke” omfattar verksamheten export av mätbar värme från en anläggning som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter, till ett ångnät.

115 Det framgår av beslutet om hänskjutande att dessa frågor rör fallet med en kraftvärmeanläggning som försörjer ett ångnät. Tre förbrukare, varav ett raffinaderi som förbrukar ungefär 90 procent av den ånga som nätet distribuerar, är kopplade till sistnämnda nät. Naturvårdsverket har ansett att nätet i själva verket utgör en integrerad del i raffinaderiet och inte kan betraktas som en värmedistributör. Naturvårdsverket har därför med tillämpning av artikel 3 c i beslut 2011/278 beslutat att inte tilldela kraftvärmeanläggningen några utsläppsrätter.

116 Det har i det avseendet redan påpekats, i punkt 64 ovan, att artikel 3 c i sistnämnda beslut definierar delanläggningar med värmeriktmärke som insatsvaror, utgående varor och motsvarande som inte omfattas av en delanläggning med produktriktmärke, relaterade till produktion eller import från en anläggning eller annan enhet som omfattas av EU-systemet, eller båda, av mätbar värme. Denna värme ska bland annat förbrukas för produktion av varor eller exporteras till en anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet med undantag av export för förbrukning för elproduktion.

117 Det framgår av denna definition att en anläggning som exporterar värme som den producerar inte kan tilldelas utsläppsrätter för denna värme annat än när den exporterar den till ”en anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet”. Däremot kan den inte göra anspråk på att tilldelas utsläppsrätter för denna värme när den överförs till en annan anläggning som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter.

118 Av detta följer att en värmedistributör som inte förbrukar värmen som den importerar utan levererar den till andra anläggningar eller enheter, oberoende av om dessa omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter eller inte, ska betraktas som en ”anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet” i den mening som avses i artikel 3 c i beslut 2011/278.

119 När ett distributionsnät i själva verket utgör en integrerad del av en anläggning, i den mening som avses artikel 3 e i direktiv 2003/78, som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter, ska detta nät emellertid inte betraktas som en ”anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet” i den mening som avses i artikel 3 c i beslut 2011/278. När en värmeproducent överför denna värme till ett sådant nät, levererar producenten således värmen till en anläggning som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter.

120 Detta gäller även när producenten och den som förbrukar värmen har ingått avtal om värmeleveranser, eftersom värmen i ett sådant fall inte levereras till en ”anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet”.

121 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av det ovan anförda, göra en bedömning av de faktiska omständigheterna i det nationella målet för att fastställa huruvida den berörda kraftvärmeanläggningen utgör en ”anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet” i den mening som avses i artikel 3 c i beslut 2011/278. De omständigheter som anförts inom ramen för fråga 15 saknar i det avseendet betydelse.

122 Av det anförda följer att frågorna 14 och 16 ska besvaras enligt följande. Artikel 3 c i beslut 2011/278 ska tolkas så, att begreppet ”delanläggning med värmeriktmärke” omfattar verksamheten export av mätbar värme från en anläggning som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter, till ett ångnät när detta ångnät kan kvalificeras som en ”anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet”.

Rättegångskostnader

123 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:

1) **Det har vid prövningen av den första, den andra och den trettonde frågan inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 15.3 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.**

2) **Det har vid prövningen av den femte frågan inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av bilaga I till beslut 2011/278.**

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

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

5) **Artikel 10a 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009, samt artikel 10.1–10.3 och 10.8 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att det för att förhindra dubbel tilldelning är tillåtet att enligt dessa bestämmelser inte tilldela några utsläppsrätter till en delanläggning med värmeriktmärke när den anläggningen exporterar värme som återvunnits från en delanläggning med bränsleriktmärke till privata hushåll.**

6) **Artikel 10.8 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en verksamhetsutövare tilldelas gratis utsläppsrätter för konsumtion, i en delanläggning med värmeriktmärke, av värme som beaktats inom ramen för en delanläggning med bränsleriktmärke.**

7) **Artikel 7 i och bilaga IV till beslut 2011/278 ska tolkas så, att det – i syfte att förhindra dubbelräkning – är tillåtet för en medlemsstat att vid insamlingen av de uppgifter som avses i dessa bestämmelser inte beakta samtliga utsläpp som är knutna till produktionen av värme som en delanläggning med värmeriktmärke exporterar till privata hushåll.**

8) **Artikel 10a.1 och 10a.4 i direktiv 2003/87, i dess lydelse enligt direktiv 2009/29, samt artikel 10.3 i beslut 2011/278 ska tolkas så, att det är tillåtet att inte tilldela extra gratis utsläppsrätter för produktion av mätbar värme genom förbränning av restgaser som genererats i en anläggning med produktriktmärke för råjärn, i den mån antalet utsläppsrätter som fastställts på grundval av värmeriktmärket är lägre än medianen för de historiska utsläppen knutna till produktionen av denna värme.**

9) **Artikel 7 i och bilaga IV till beslut 2011/278 ska tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder för att en medlemsstat vid insamlingen av de uppgifter som avses i dessa bestämmelser, justerar de siffror som denna medlemsstat har erhållit på ett sådant sätt att**

växthusgasutsläppen från förbränning av restgaser i en delanläggning med värmeriktmärke likställs med dem som härrör från förbränningen av naturgas i den mån ett produktriktmärke beaktar de utsläpp som är knutna till produktionen av restgaser.

10) **Artikel 3 c i beslut 2011/278 ska tolkas så, att begreppet ”delanläggning med värmeriktmärke” omfattar verksamheten export av mätbar värme från en anläggning som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, till ett ångnät när detta kan kvalificeras som en ”anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet”.**

Underskrifter