Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

26. september 2014*

»Miljø — direktiv 2003/87/EF — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — midlertidige regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter fra 2013 — afgørelse 2011/278/EU — nationale gennemførelsesforanstaltninger fremsendt af Tyskland — klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde — erhvervsfriheden og friheden til at oprette og drive egen virksomhed — ejendomsret — proportionalitet«

I sag T-614/13,

Romonta GmbH, Seegebiet Mansfelder Land (Tyskland), ved advokat I. Zenke, M.-Y. Vollmer, C. Telschow og A. Schulze,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af 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 (EUT L 240, s. 27), for så vidt som denne afgørelses artikel 1, stk. 1, giver sagsøgeren afslag på tildeling af de yderligere kvoter for den tredje emissionshandelsperiode fra 2013 til 2020, der var blevet ansøgt om på grundlag af den klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, der er fastsat i § 9, stk. 5, i Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (den tyske lov om handel med drivhusgasemissioner) af 21. juli 2011,

har

RETTEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Dittrich (refererende dommer), og dommerne J. Schwarcz og V. Tomljenović,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. maj 2014,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

Sagens baggrund

1 Sagsøgeren, Romonta GmbH, er en virksomhed i Tyskland, som er den eneste producent af montanvoks i Europa. Virksomheden udvinder bitumen af særligt bitumenholdigt brunkul for at bearbejde det og markedsføre det som montanvoks. Sagsøgeren anvender brunkulsresterne i et kraftværk med en højeffektiv kraftvarmeenhed, og den frembragte varme anvendes i virksomhedens industrielle fremstillingsproces. Sagsøgeren sælger den elektricitet, som fremstilles som et biprodukt i dets kraftværk. Sagsøgeren har siden den 1. januar 2005 været omfattet af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union jf. 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 (EFT L 275, s. 32), s. 32), senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«). Ifølge artikel 1 i direktiv 2003/87 er denne ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner blevet indført med henblik på at reducere sådanne emissioner i Unionen.

2 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2003/87 bestemmer, at den samlede kvotemængde i Unionen, som udstedes hvert år begyndende i 2013, mindskes lineært fra midtpunktet af perioden fra 2008 til 2012. Ifølge artikel 9, stk. 2, skulle Kommissionen offentliggøre den absolutte kvotemængde i hele Unionen for 2013. Med henblik herpå vedtog Kommissionen afgørelse 2010/384/EU af 9. juli 2010 om den samlede EU-kvotemængde, der skal udstedes i henhold til EU's emissionshandelsordning for 2013 (EUT L 175, s. 36), der blev ophævet ved Kommissionens afgørelse 2010/634/EU af 22. oktober 2010, om tilpasning af denne mængde (EUT L 279, s. 34). Denne absolutte mængde fordeles efter reglerne i artikel 10, 10a og 10c i direktiv 2003/87. En del af kvoterne tildeles således gratis på grundlag af dette direktivs artikel 10a og 10c. Alle de kvoter, der ikke tildeles gratis i overensstemmelse med nævnte artikel 10a og 10c, auktioneres af medlemsstaterne fra 2013 i henhold til samme direktivs artikel 10.

3 Hvad angår de kvotemængder, der tildeles gratis på grundlag af artikel 10a i direktiv 2003/87, skulle Kommissionen vedtage fuldt ud harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Unionen med henblik på harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter. I denne forbindelse var Kommissionen navnlig. forpligtet til at fastlægge ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer med udgangspunkt i den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller en delsektor i Unionen i årene 2007 og 2008. På grundlag af disse benchmarks beregnedes antallet af emissionskvoter, der fra 2013 skulle gratistildeles hvert af de pågældende anlæg.

4 Den 27. april 2011 vedtog Kommissionen afgørelse 2011/278/EU om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i direktiv 2003/87 (EUT L 130, s. 1). Som det fremgår af fjerde betragtning og af bilag I til denne afgørelse, har Kommissionen deri i det omfang, det var muligt, defineret et benchmark for hvert produkt. I de tilfælde, hvor det ikke var teknisk muligt at aflede et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, er der ifølge 12. betragtning til afgørelsen udviklet et hierarki med tre fallback-metoder. Varmebenchmarket fandt således anvendelse i forbindelse med varmeforbrugende processer, hvor der anvendtes en målelig varmebærer. Brændselsbenchmarket fandt anvendelse, hvor der forbrugtes ikkemålelig varme. Hvad angik procesemissionerne tildeltes emissionskvoterne på grundlag af de historiske emissioner.

5 Artikel 10 i afgørelse 2011/278 indeholder de regler, på hvis grundlag medlemsstaterne for hvert år skal beregne antallet af gratistildelte emissionskvoter fra 2013 og fremefter for hvert etableret anlæg på deres territorium. I henhold til artikel 10, stk. 2, skal medlemsstaterne først særskilt for hver

delinstallation bestemme det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter for hver produktbenchmarket delinstallation og for de varmebenchmarkede og brændselsbenchmarkede delinstallationer samt for procesemissionsdelinstallationen.

6 I overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/87 og artikel 15, stk. 1 og 2, i afgørelse 2011/278 skulle medlemsstaterne inden den 30. september 2011 fremsende Kommissionen den liste over anlæg, der var omfattet af dette direktiv, som befandt sig på deres område, og de gratistildelinger, der var tildelt hvert anlæg, som befandt sig på deres område, som var beregnet i overensstemmelse med de regler, der er nævnt i direktivets artikel 10a, stk. 1, og artikel 10c. Det fremgår af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278, at Kommissionen skulle vurdere hvert anlægs optagelse på listen og de tilknyttede foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter og fastlægge den ensartede tværsektorielle korrektionsfaktor. Denne fastlæggelse var nødvendig, da den maksimale årlige kvotemængde, der skulle gratistildeles, var begrænset i henhold til artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87. Af artikel 15, stk. 4, i afgørelse 2011/278 fremgår det, at 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 fra 2013 til 2020. Ifølge artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 kan medlemsstaterne ikke udstede gratiskvoter til anlæg, hvis opførelse på den liste, der nævnes i denne artikels stk. 1, er blevet afslået af Kommissionen.

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

»Hvis en tildeling af kvoter efter tildelingsreglerne i § 10 indebærer en urimelig byrde for driftslederen af et anlæg og for en til denne knyttet virksomhed, der i henhold til erhvervsretlige eller selskabsretlige regler hæfter for de økonomiske risici, som denne driftsleder pådrager den, tildeler den kompetente myndighed efter ansøgning fra driftslederen yderligere kvoter i det omfang, der er nødvendigt for at yde en rimelig kompensation, forudsat at Europa-Kommissionen ikke har afslået denne tildeling i henhold til artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87/EF.«

8 Den 21. december 2011 ansøgte sagsøgeren de tyske myndigheder med ansvar for emissionshandelen om tildeling af gratiskvoter til sit anlæg med identifikationskoden DE000000000000978 på grundlag af kriteriet om procesemissioner, varmebenchmarket og klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde i TEHG's § 9, stk. 5. Sagsøgeren anførte i denne forbindelse, at virksomhedens overlevelse afhang af tildelingen af yderligere kvoter i henhold til denne klausul, da den ellers ville blive erklæret konkurs.

9 Den 7. maj 2012 sendte Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til artikel 15, stk. 1, i afgørelse 2011/278 Kommissionen den liste over anlæg på dens område, der var omfattet af direktiv 2003/87, og over alle de anlæg på dens område, der var berettiget til gratistildeling. For så vidt angik sagsøgerens anlæg havde denne medlemsstat beregnet den foreløbige mængde af de kvoter, der skulle tildeles gratis, bl.a. ved anvendelse af klausulen om tilfælde, hvor der foreligger af en urimelig byrde i TEHG's § 9, stk. 5.

10 Den 5. september 2013 vedtog Kommissionen afgørelse 2013/448/EU om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 (EUT L 240, s. 27, herefter »den anfægtede afgørelse«).

11 Med den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 1, sammenholdt med bilag I, punkt A, til denne afgørelse, afviste Kommissionen at optage sagsøgerens anlæg på listen over anlæg, der er omfattet af direktiv 2003/87, og som er fremsendt af medlemsstaterne i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 1, og de foreløbige samlede årlige emissionskvoter, der var tildelt gratis til dette anlæg.

12 I 11. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen, at gratistildelingen af kvoter til sagsøgeren på grundlag af TEHG's § 9, stk. 5, skulle afslås med den begrundelse, at afgørelse 2011/278 ikke gav mulighed for den justering, som Forbundsrepublikken Tyskland ønskede at foretage på grundlag af denne bestemmelse. Forbundsrepublikken Tyskland havde ikke underbygget, at en tildeling til det pågældende anlæg beregnet på grundlag af afgørelse 2011/278 var åbenlyst uhensigtsmæssig, når der blev henset til målet om fuld harmonisering af tildelingerne. At tildele flere gratiskvoter til nogle anlæg ville fordreje eller true med at fordreje konkurrencen og have grænseoverskridende virkninger, da handelen i alle de sektorer, der er omfattet af direktiv 2003/87, fandt sted over hele EU. På baggrund af princippet om lige behandling af anlæg under ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner fandt Kommissionen det derfor berettiget at rejse indsigelse mod det foreløbige antal gratistildelinger til visse anlæg, som var omfattet af de tyske nationale gennemførelsesforanstaltninger og anført i punkt A i bilag I til den anfægtede afgørelse.

13 Det følger af artikel 2 i den anfægtede afgørelse, at uanset afgørelsens artikel 1 gjorde Kommissionen hverken indsigelse for så vidt angik listerne over anlæg, der var omfattet af direktiv 2003/87, og som medlemsstaterne havde fremsendt i henhold til direktivets artikel 11, stk. 1, eller for så vidt angik det tilsvarende foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter til disse anlæg.

14 I artikel 3 i den anfægtede afgørelse tilpassede Kommissionen den samlede kvotemængde, der skulle udstedes fra 2013 på grundlag af artikel 9 og 9a i direktiv 2003/87, således som fastsat i afgørelse 2010/634.

15 I artikel 4 i den anfægtede afgørelse, sammenholdt med bilag II hertil, fastsatte Kommissionen i overensstemmelse med artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2011/278 den ensartede tværsektorielle korrektionsfaktor, der er omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87.

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 26. november 2013 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.

17 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den samme dag fremsatte sagsøgeren begæring om, at der blev truffet afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af artikel 76a i Rettens procesreglement. Den 10. december 2013 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til denne begæring.

18 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 27. november 2013 indgav sagsøgeren en begæring om foreløbige forholdsregler, hvori sagsøgeren i det væsentlige nedlagde påstand om, at Rettens præsident udsatte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse, eftersom kvotetildelingen på grundlag af TEHG's § 9, stk. 5, var blevet afvist med denne afgørelse.

19 Ved afgørelse af 17. december 2013 besluttede Retten (Femte Afdeling) at efterkomme begæringen om en fremskyndet procedure.

20 Ved kendelse af 20. januar 2014, Romonta mod Kommissionen (sag T-614/13 R, EU:T:2014:16), blev begæringen om foreløbige forholdsregler ikke taget til følge, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.

21 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 21. januar 2014.

22 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

23 Som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse som omhandlet i procesreglementets artikel 64 har Retten opfordret Kommissionen til at besvare et spørgsmål under retsmødet.

24 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 14. maj 2014.

25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som denne afgørelses artikel 1, stk. 1, giver sagsøgeren afslag på tildeling af de yderligere kvoter for den tredje emissionshandelsperiode fra 2013 til 2020, der var blevet ansøgt om på grundlag af den klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, der er fastsat i TEHG's § 9, stk. 5.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

27 Kommissionen har, uden at rejse en formel formalitetsindsigelse om, at sagen skal afvises, rejst spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling. Før de anbringender, der er blevet fremført af sagsøgeren, undersøges, skal det derfor undersøges, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

Formaliteten

28 Kommissionen har bestridt sagsøgerens søgsmålskompetence og navnlig, at sagsøgeren er umiddelbart berørt. Ifølge Kommissionen fastsætter artikel 15, stk. 4 og 5, i afgørelse 2011/278 først og fremmest nationale gennemførelsesbestemmelser frem for tildeling af emissionskvoter.

29 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

30 I den foreliggende sag er det ubestridt, at den anfægtede afgørelse ikke var rettet til sagsøgeren, der således ikke er adressat for denne retsakt. I denne situation kan sagsøgeren i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF alene anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den pågældende retsakt på den betingelse, at den pågældende bl.a. er umiddelbart berørt af denne retsakt.

31 For så vidt angår betingelsen om, at den pågældende skal være umiddelbart berørt, følger det af fast retspraksis, at denne betingelse for det første kræver, at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet, at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-retten uden anvendelse af andre mellemkommende regler (dom af 5.5.1998, Dreyfus mod Kommissionen, C-386/96 P, Sml., EU:C:1998:193, præmis 43, af 29.6.2004,

Front national mod Parlamentet, C-486/01 P, Sml., EU:C:2004:394, præmis 34, og af 10.9.2009, Kommissionen mod Ente per le Ville vesuviane og Ente per le Ville vesuviane mod Kommissionen, C-445/07 P og C-455/07 P, Sml., EU:C:2009:529, præmis 45).

32 Det skal bemærkes, at ifølge artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 kan medlemsstaterne ikke udstede gratiskvoter til anlæg, hvis opførelse på den liste, der nævnes i stk. 1, er blevet afslået af Kommissionen. Afslaget på at opføre sagsøgerens anlæg på denne liste, herunder også det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for dette anlæg, har således umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling, og det overlader ikke noget skøn til Forbundsrepublikken Tyskland, der skal gennemføre den anfægtede afgørelse. Det skal tillige bemærkes, at disse virkninger af den anfægtede afgørelse ligeledes er afspejlet i TEHG's § 9, stk. 5, hvorefter den nationale myndighed alene kan tildele emissionskvoter gratis på grundlag af klausulen om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, såfremt Kommissionen ikke har afslået tildelingen i henhold til artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 (jf. præmis 7 ovenfor).

33 Denne konklusion drages ikke i tvivl af Kommissionens argumenter. Selv om artikel 15, stk. 4 og 5, i afgørelse 2011/278 som anført af Kommissionen fastsætter nationale gennemførelsesbestemmelser, udelukker denne bestemmelse dog ikke, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse.

34 For det første skal det hvad angår artikel 15, stk. 4, i afgørelse 2011/278 bemærkes, at den bestemmer, at hvis Kommissionen ikke afviser et anlægs optagelse på den liste over anlæg, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i direktiv 2003/87, 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 fra 2013 til 2020 i overensstemmelse med artikel 10, stk. 9, i afgørelse 2011/278. Denne bestemmelse angiver, hvordan det endelige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for hvert etableret anlæg fastsættes. Dette antal er lig med det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for hvert anlæg ganget med den tværsektorielle korrektionsfaktor, som Kommissionen har fastsat.

35 I den foreliggende sag fastslog Kommissionen i den anfægtede afgørelse endeligt samtlige de faktorer, der skulle tages i betragtning ved Forbundsrepublikken Tysklands beregning af det endelige årlige antal emissionskvoter for hvert år i perioden fra 2013 til 2020, der skulle tildeles gratis til sagsøgerens anlæg. I afgørelsen fastsatte Kommissionen nemlig dels for hvert anlæg det foreløbige årlige antal emissionskvoter, der skulle tildeles gratis, dels den tværsektorielle korrektionsfaktor. Forbundsrepublikken Tyskland rådede således ikke over nogen skønsbeføjelse med henblik på at beregne det endelige samlede årlige antal emissionskvoter, der skulle tildeles gratis til det pågældende anlæg i henhold til reglerne i artikel 10, stk. 9, i afgørelse 2011/278. Beregningen af dette antal fulgte alene af den anfægtede afgørelse, hvori alle relevante faktorer var endeligt fastlagt. Gennemførelsen af den anfægtede afgørelse gennem beregningen af det endelige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for det pågældende anlæg var således helt automatisk.

36 Hvad for det andet angår artikel 15, stk. 5, i afgørelse 2011/278 skal det bemærkes, at denne bestemmelse forpligter medlemsstaterne til at fremsende Kommissionen listen med de endelige årlige antal gratistildelte emissionskvoter for perioden fra 2013 til 2020 som fastlagt i overensstemmelse med afgørelsens artikel 10, stk. 9, efter at de har fastlagt det endelige årlige antal for alle etablerede anlæg på deres territorium. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at en sådan oplysningsforpligtelse ikke bevirker, at medlemsstaterne tillægges en skønsbeføjelse, og at den kun forpligter dem til at meddele Kommissionen resultatet af deres beregning af det endelige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for hvert af de pågældende anlæg.

37 Sagsøgerens skal således anses for at være umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse. Eftersom sagsøgeren desuden er individuelt berørt af denne afgørelse, idet Kommissionen med denne afgørelse individuelt afviste det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for sagsøgerens anlæg – hvilket Kommissionen i øvrigt ikke har bestridt – har sagsøgeren søgsmålskompetence.

38 Sagen kan således antages til realitetsbehandling.

Realiteten

39 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremført tre anbringender vedrørende for det første en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det andet en tilsidesættelse af medlemsstaternes kompetencer og af subsidiaritetsprincippet og for det tredje en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder. Retten finder det hensigtsmæssigt først at behandle det første og det tredje anbringende samlet og dernæst det andet anbringende.

Det første og det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og grundlæggende rettigheder

40 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet og sagsøgerens grundlæggende rettigheder, idet den har afvist gratistildelingerne af emissionskvoter i et tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde. Principalt har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen, idet den fandt, at afgørelse 2011/278 var til hinder for tildelingen af kvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, har underkendt denne afgørelse og tilsidesat proportionalitetsprincippet og sagsøgerens grundlæggende rettigheder. Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at såfremt virksomhedens principale argumentation skal forkastes med den begrundelse, at afgørelse 2011/278 ikke udtrykkeligt nævner muligheden for at tildele yderligere kvoter i tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, er det denne afgørelse, som er uforholdsmæssig, og som tilsidesætter sagsøgerens grundlæggende rettigheder.

– Om den principale argumentation om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og af grundlæggende rettigheder som følge af en underkendelse af afgørelse 2011/278

41 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har underkendt afgørelse 2011/278, idet den fandt, at denne afgørelse var til hinder tildelingen af kvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde. Kommissionen har derved, at den afviste at godkende en tildeling af kvoter på grundlag af TEHG's § 9, stk. 5, tilsidesat proportionalitetsprincippet og sagsøgerens grundlæggende rettigheder, dvs. sagsøgerens erhvervsfrihed, sagsøgerens frihed til at oprette og drive egen virksomhed og sagsøgerens ejendomsret som omhandlet i artikel 15-17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

42 Det skal bemærkes, at for at kunne konkludere, at Kommissionen har tilsidesat afgørelse 2011/278 og følgelig har tilsidesat proportionalitetsprincippet og sagsøgerens grundlæggende rettigheder, idet den afslog at godkende gratistildelingen af emissionskvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, er det en forudsætning, at en sådan tildeling er mulig ifølge denne afgørelse, som hviler på direktiv 2003/87, hvilket Kommissionen bestrider.

43 I det foreliggende tilfælde skal det konstateres, at gratistildelingerne af emissionskvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, ikke var mulig ifølge afgørelse 2011/278, der hviler på direktiv 2003/87, eftersom afgørelse 2011/278 efter de anvendelige retsregler ikke gav Kommissionen mulighed for at godkende kvotetildelingen på grundlag af en sådan klausul, og Kommissionen rådede ikke over nogen skønsbeføjelse, således som den har gjort gældende.

44 Det skal nemlig for det første bemærkes, at afgørelse 2011/278 ikke giver Kommissionen mulighed for at godkende gratistildelingen af emissionskvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde som den i TEHG's § 9, stk. 5, omhandlede. Artikel 10 i afgørelse 2011/278 indeholder nemlig de regler, på grundlag af hvilke medlemsstaterne er forpligtede til for hvert år at beregne antallet af gratistildelte emissionskvoter fra 2013 og fremefter for hvert etableret anlæg på deres territorium. Medlemsstaterne er ifølge denne bestemmelse forpligtede til at beregne antallet af gratistildelte kvoter til de anlæg, som befinder sig på deres territorium på grundlag af de i afgørelse 2011/278 fastlagte benchmarkværdier eller procesemissioner, bestemte multiplikationsfaktorer og den tværsektorielle korrektionsfaktor, der er fastslagt i denne afgørelses artikel 15, stk. 3.

45 Disse tildelingsregler er forklaret i betragtningerne til afgørelse 2011/278. Som det fremgår af fjerde betragtning til afgørelse 2011/278, har Kommissionen i det omfang, det var muligt, udviklet benchmark for produkter. I henhold til 12. betragtning til afgørelsen er der i tilfælde, hvor det ikke var teknisk muligt at aflede et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, udviklet et hierarki med tre fallback-metoder. Det fremgår således af 12. betragtning, at varmebenchmarket finder anvendelse i forbindelse med varmeforbrugende processer, hvor der anvendes en målelig varmebærer. Brændselsbenchmarket finder anvendelse, hvor der forbruges ikkemålelig varme. Hvad procesemissioner angår tildeles emissionskvoterne på grundlag af de historiske emissioner.

46 Den ordning, der er indført med afgørelse 2011/278, fastsætter således udtømmende regler for gratistildelingen af emissionskvoter, hvorfor enhver gratistildeling af kvoter, som ligger uden for disse regler, er udelukket. Denne konklusion bekræftes af den omstændighed, at selv om det under proceduren til vedtagelse af afgørelse 2011/278 på initiativ fra en medlemsstat blev diskuteret, om der skulle medtages en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, blev en sådan klausul i sidste ende ikke medtaget, således som Kommissionen har anført under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten.

47 Det skal for det andet bemærkes, at Kommissionen ikke rådede over nogen skønsbeføjelse ved afvisningen af optagelsen af sagsøgerens anlæg på den liste over anlæg, som er omfattet af direktiv 2003/87, som blev fremsendt til Kommissionen i henhold til dette direktivs artikel 11, stk. 1, og de tilsvarende foreløbige samlede årlige emissionskvoter, der tildeltes gratis til dette anlæg. Retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse er nemlig artikel 10a og 11 i direktiv 2003/87. Ifølge dette direktivs artikel 11, stk. 1, fremsender hver medlemsstat til Kommissionen listen over anlæg, der er omfattet af direktivet på dens område, og angiver for hvert anlæg på dens område gratistildelingerne, som er beregnet i overensstemmelse med de regler, der er nævnt i direktivets artikel 10a, stk. 1, og artikel 10c. Ifølge direktivets artikel 11, stk. 3, kan medlemsstaterne ikke udstede gratiskvoter til anlæg, hvis opførelse på den i stk. 1 nævnte liste er blevet afslået af Kommissionen. Som Kommissionen har anført, følger det af artikel 11, stk. 1 og 3, i direktiv 2003/87, at Kommissionens afgørelse om at afslå eller ikke optage et anlæg på den omhandlede liste udelukkende afhænger af, om de kvoter, som den pågældende medlemsstat har tildelt anlægget, er blevet beregnet i henhold til reglerne i dette nævnte direktivs artikel 10a, stk. 1, og artikel 10c. Hvis dette ikke er tilfældet, er Kommissionen forpligtet til at afslå denne optagelse, uanset om den råder over en skønsbeføjelse i denne henseende.

48 For så vidt som sagsøgeren for det tredje har gjort gældende, at et tilfælde af force majeure bør kunne anerkendes, og at emissionskvoter følgelig bør kunne tildeles gratis, når der er fare for, at en virksomhed bliver insolvent og ikke kan opfylde sin returneringsforpligtelse på grund af utilstrækkelige midler, skal sagsøgerens argumentation ligeledes forkastes. Det fremgår ganske vist af retspraksis, at der selv i mangel af en udtrykkelig bestemmelse kan anerkendes et tilfælde af force majeure, når en udefrakommende årsag, som de retsundergivne påberåber sig, har virkninger, der i den grad er uafvendelige og uundgåelige, således at det bliver umuligt for de pågældende at opfylde deres forpligtelser (dom af 17.10.2013, Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, C-203/12, Sml.,

EU:C:2013:664, præmis 31, jf. ligeledes i denne retning dom af 18.3.1980, Ferriera Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 – 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 og 85/79, Sml., EU:C:1980:81, præmis 140). Eftersom sagsøgeren siden den 1. januar 2005 har været underlagt ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, der er fastsat i direktiv 2003/87, er den blotte risiko for at blive insolvent og ikke kunne opfylde en returneringsforpligtelse på grund af utilstrækkelige midler imidlertid ikke tilstrækkelig til, at det kan fastslås, at der foreligger et tilfælde af force majeure, som kræver, at der foreligger usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig dem, ikke har nogen indflydelse på, og som han ikke har mulighed for at afværge, heller ikke selv om han udviser den størst mulige påpasselighed (jf. dom af 18.7.2013, Eurofit, C-99/12, Sml., EU:C:2013:487, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

49 Kommissionen underkendte således ikke afgørelse 2011/278, da den afslog gratistildeling af emissionskvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde.

50 Sagsøgerens principale argumentation skal således forkastes.

– Om den subsidiære argumentation om, at afgørelse 2011/278 indebærer en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og af grundlæggende rettigheder

51 Sagsøgeren har gjort gældende, at afgørelse 2011/278, eftersom den ikke tillader gratistildeling af kvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, tilsidesætter sagsøgerens grundlæggende rettigheder og proportionalitetsprincippet.

52 Det skal således undersøges, om Kommissionen har tilsidesat sagsøgerens grundlæggende rettigheder og proportionalitetsprincippet, idet den ikke i reglerne om gratistildeling af emissionskvoter, der er fastsat i afgørelse 2011/278, fastsatte, at disse gratiskvoter kunne tildeles på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde.

53 Det skal bemærkes, at det ikke uden videre kan udelukkes, at der foreligger en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder og af proportionalitetsprincippet, fordi reglerne om gratistildeling af emissionskvoter, der er fastsat i afgørelse 2011/278, ikke indeholder en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, eftersom artikel 10a i direktiv 2003/87, der udgør retsgrundlaget for denne afgørelse, ikke udelukker, at Kommissionen kan tildele kvoter gratis på grundlag af en sådan klausul. Det skal nemlig for det første bemærkes, at Kommissionen ifølge artikel 10a, stk. 1, første og andet afsnit, i direktiv 2003/87 var forpligtet til at vedtage fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele EU med henblik på gratistildeling af kvoter, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i direktiv 2003/87 ved at supplere det. Hvis Kommissionen havde indført en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, der fandt anvendelse på samtlige medlemsstater, ville denne indførelse have overholdt kravet om fuld harmonisering af disse gennemførelsesforanstaltninger for hele EU. Henset til, at en sådan klausul udelukkende ville have vedrørt tilfælde, hvor der forelå en urimelige byrde, og således ikke ville have bragt den med direktiv 2003/87 indførte ordning i fare, havde dens formål ikke været at ændre væsentlige bestemmelser i dette direktiv. For det andet var Kommissionen i medfør af artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87 forpligtet til så vidt muligt at fastlægge ex ante-benchmarks. I de tilfælde, hvor det ikke var teknisk muligt at aflede et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, rådede Kommissionen over en skønsbeføjelse til at fastlægge regler, hvilket den gjorde ved at udvikle et hierarki med tre fallback-metoder. Inden for rammerne af denne skønsbeføjelse kunne Kommissionen således i princippet have foreskrevet gratistildeling af kvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde.

54 Til støtte for sin argumentation har sagsøgeren gjort gældende, at idet afgørelse 2011/278 ikke indeholder en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, respekterer den ikke sagsøgerens erhvervsfrihed, frihed til at oprette og drive virksomhed og sagsøgerens ejendomsret som fastsat i artikel 15-17 i chartret om grundlæggende rettigheder samt proportionalitetsprincippet.

55 I medfør af artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU anerkender Unionen de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder, der har samme juridiske værdi som traktaterne.

56 Artikel 15, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder bestemmer, at enhver har ret til at udøve et frit valgt eller accepteret erhverv. I artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder anerkendes friheden til at oprette og drive egen virksomhed i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis. Beskyttelsen i henhold til nævnte artikel 16 omfatter friheden til at udøve økonomisk virksomhed og handelsvirksomhed, aftalefriheden samt den frie konkurrence, således som det fremgår af forklaringerne til denne artikel, der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og artikel 52, stk. 7, i chartret om grundlæggende rettigheder skal tages i betragtning ved fortolkningen heraf (dom af 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, Sml., EU:C:2013:28, præmis 42).

57 I henhold til artikel 17, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder har enhver ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet. Den beskyttelse, som artiklen giver, vedrører rettigheder, der har en formueværdi, som i henhold til retsordenen medfører en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve disse rettigheder til sin fordel (dom Sky Österreich, EU:C:2013:28, præmis 34).

58 Det skal bemærkes, at idet afgørelse 2011/278 ikke indeholder en klausul om tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, var Kommissionen forpligtet til at afvise gratistildelingen af emissionskvoter til sagsøgeren, der gik videre end tildelingsreglerne, der var fastsat i denne afgørelse. Idet en sådan klausul har til formål at afhjælpe de uoverkommelige vanskeligheder, som det berørte anlæg står over for, og som truer dets overlevelse, udgør manglen på en sådan et indgreb i sagsøgerens erhvervsfrihed og frihed til at oprette og drive egen virksomhed samt ejendomsret.

59 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at retten til fri erhvervsudøvelse og ejendomsretten ikke er absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af disse friheder og ejendomsretten kan således underkastes begrænsninger, forudsat at disse begrænsninger faktisk tilgodeser hensyn af almen interesse, som forfølges af Unionen, og at de, henset til det tilstræbte formål, ikke udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve rettighedens kerne (dom af 14.5.1974, Nold mod Kommissionen, 4/73, Sml., EU:C:1974:51, præmis 14; jf. ligeledes dom af 21.2.1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, C-143/88 og C-92/89, Sml., EU:C:1991:65, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis, af 6.9.2012, Deutsches Weintor, C-544/10, Sml., EU:C:2012:526, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, og dom Sky Österreich, EU:C:2013:28, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). I henhold til artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

60 Hvad angår ovennævnte formål af almen interesse følger det endvidere af fast retspraksis, at beskyttelsen af miljøet er blandt disse formål (jf. dom af 9.3.2010, ERG m.fl., C-379/08 og C-380/08, Sml., EU:C:2010:127, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

61 Det skal bemærkes, at den omstændighed, at afgørelse 2011/278 ikke omfatter en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, hverken påvirker det væsentligste indhold af erhvervsfriheden, friheden til at oprette og drive egen virksomhed eller ejendomsretten. Fraværet af en sådan klausul er ikke til hinder for, at driftslederne af anlæg, der er underlagt ordningen for handel med kvoter, udøver aktiviteter af erhvervsmæssig og iværksætterorienteret karakter, og det fratager dem heller ikke deres ejendom. De omkostninger, som anlæggene har som følge af fraværet af en sådan klausul, er knyttet til forpligtelsen til at købe de manglende kvoter på auktion som fastsat ved den regel, der er indført ved direktiv 2009/29.

62 Hvad angår forholdsmæssigheden af det konstaterede indgreb skal det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der udgør en af EU-rettens almindelige grundsætninger, ifølge fast retspraksis indebærer, at institutionernes retsakter ikke må gå videre end det, der er egnet og nødvendigt for gennemførelsen af det med de pågældende retsforskrifter lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 8.7.2010, Afton Chemical, C-343/09, Sml., EU:C:2010:419, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

63 For så vidt angår domstolskontrollen med de betingelser, der er nævnt ovenfor i præmis 62, må der tilkomme Kommissionen et vidt skøn på det i sagen omhandlede område, som på sin side indebærer, at der skal træffes valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretages komplekse vurderinger i forhold til det generelle formål om at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner ved hjælp af en ordning for handel med kvoter på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde (artikel 1, stk. 1, i direktiv 2003/87 og femte betragtning hertil). Kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de kompetente institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dom af 12.12.2006, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-380/03, Sml., EU:C:2006:772, præmis 145 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.3.2013, Polen mod Kommissionen, T-370/11, Sml., EU:T:2013:113, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

64 Sagsøgeren har bestridt, at afgørelse 2011/278 er forholdsmæssig, og har gjort gældende, at afgørelsen ikke er åbenbart forholdsmæssig i snæver forstand.

65 Hvad for det første angår egnetheden af afgørelse 2011/278 har sagsøgeren gjort gældende, at den manglende klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, ikke gavner beskyttelsen af klimaet. Ifølge sagsøgeren medfører enhver forhøjelse af antallet af kvoter i et særligt tilfælde for det første en forhøjelse af den tværsektorielle korrektionsfaktor, hvis formål er at sikre, at den fastlagte andel gratiskvoter, som tildeles i hele Unionen, ikke overskrides. For det andet ville en lukning af sagsøgerens anlæg ikke medføre en fuldstændig reduktion af emissionerne, eftersom der stadig vil være en produktefterspørgsel, som vil blive dækket af konkurrenter uden for EU, der ikke udleder færre emissioner.

66 Herved bemærkes, at det erklærede hovedformål med direktiv 2003/87 før dettes ændring ved direktiv 2009/29 var at reducere drivhusgasemissioner væsentligt med henblik på at være i stand til at overholde Unionens og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen, som blev godkendt ved Rådets beslutning 2002/358/EF af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT L 130, s. 1) (dom af 29.3.2012, Kommissionen mod Polen, C-504/09 P, Sml., EU:C:2012:178, præmis 77, og Kommissionen mod Estland, C-505/09 P, Sml., EU:C:2012:179, præmis 79). Ifølge fjerde betragtning til direktiv 2003/87 forpligtede Kyotoprotokollen Unionen og dens medlemsstater til at reducere deres samlede antropogene emissioner af drivhusgasser med 8% i forhold til 1990-niveauet i perioden fra 2008 til 2012 (dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 67).

67 Det fremgår af artikel 1, stk. 2, i direktiv 2003/87 og tredje betragtning hertil, at efter ændringen ved direktiv 2009/29 fastsætter direktiv 2003/87 større reduktioner af drivhusgasemissionerne for at opnå de reduktionsniveauer, der videnskabeligt anses for påkrævet for at undgå farlige klimaændringer. Som det fremgår af disse bestemmelser og af tredje, femte, sjette og trettende betragtning til direktiv 2009/29, er hovedformålet med direktiv 2003/87 efter dettes ændring ved direktiv 2009/29 inden 2020 at reducere Unionens samlede drivhusgasemissioner med mindst 20% i forhold til 1990-niveauet (dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 68).

68 Dette mål skal nås ved opfyldelsen af en række delmål og ved hjælp af bestemte instrumenter. Det vigtigste instrument i denne henseende udgøres af ordningen for handel med drivhusgasemissioner, således som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2003/87 og anden betragtning hertil. Det anføres i dette direktivs artikel 1, stk. 1, at denne ordning fremmer reduktionen af disse emissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. De øvrige delmål, som denne ordning skal opfylde, er bl.a., som anført i femte og syvende betragtning til direktivet, at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen samt at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene (dom Kommissionen mod Polen, EU:C:2012:178, præmis 77, Kommissionen mod Estland, EU:C:2012:179, præmis 79, og Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 69).

69 Hvad for det første angår hovedformålet med direktiv 2003/87, nemlig reduktionen af Unionens drivhusgasemissioner, kan der ikke argumenteres med, at tildelingsreglerne, der er indeholdt i afgørelse 2011/278, uden en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, er åbenbart uegnede til at nå dette mål. Beregningsreglerne for tildeling af emissionskvoter, der er fastsat i afgørelse 2011/278, på grundlag af produktbenchmarks, varmebenchmarks og brændselsbenchmarks samt procesemissioner har til formål, at antallet af emissionskvoter, der skal tildeles gratis i den tredje handelsperiode, dvs. fra og med 2013, reduceres i forhold til dem, der skulle tildeles for den anden handelsperiode, dvs. i perioden fra 2008 til 2012. Disse foranstaltninger indgår i de midlertidige regler vedrørende den i artikel 10a i direktiv 2003/87 fastsatte gratistildeling af kvoter og har, som det fremgår af bestemmelsens stk. 1, tredje afsnit, til formål at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne.

70 Denne konklusion drages ikke i tvivl af den omstændighed, at den årlige maksimale mængde af gratiskvoter, der er omhandlet i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87, på grund af den nødvendige anvendelse af en ensartet, tværsektoriel korrektionsfaktor, som fører til en ensartet nedsættelse af de oprindelige gratiskvotemængder i alle berørte sektorer og delsektorer, ikke ville blive sat op, hvis gratistildelingen af yderligere kvoter på grundlag af en klausul om tilfælde, hvor der foreligger en urimelig byrde, var tilladt. Som Kommissionen har anført, kunne driftsledere af anlæg nemlig, hvis der eksisterede en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, blive mindre tilbøjelige til at reducere deres emissioner gennem omkostningseffektive eller tekniske foranstaltninger, eftersom de kunne anmode om en yderligere gratistildeling af kvoter til deres anlæg i tilfælde af, at der forelå en urimelig byrde.

71 Hvad angår sagsøgerens argument om, at lukningen af dennes anlæg ikke ville indebære en fuldstændig emissionsreduktion, da produktefterspørgslen ikke dermed ville ophøre og ville blive dækket af konkurrenter uden for EU, som ikke udleder færre emissioner, skal det for det første bemærkes, at hovedformålet med direktiv 2003/87 er at reducere drivhusgasemissionerne i Unionen. Det skal for det andet bemærkes, at det er en nødvendig følge af de generelle tildelingsregler, at de har en større virkning på visse anlæg end på andre (dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 85). Desuden indeholder artikel 10a, stk. 12, i direktiv 2003/87 en særlig regel for gratistildeling til anlæg i sektorer eller delsektorer, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for »carbon leakage«, dvs. en risiko for, at aktiviteterne i en virksomhed i Unionen i sektorer, der er udsat for stor international konkurrence, flyttes til tredjelande, hvor kravene til drivhusgasemissioner er mindre strenge. Denne særregel nedsætter risikoen for at emissionerne blot flyttes.

72 Hvad for det andet angår delmålene i direktiv 2003/87, nemlig at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, har Retten ganske vist allerede fastslået, at målet om at reducere drivhusgasemissioner i overensstemmelse med Unionens og dens medlemsstaters forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen i videst muligt omfang skal nås under hensyntagen til behovene i den europæiske økonomi (dom af 23.11.2005, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, T-178/05, Sml., EU:T:2005:412, præmis 60). Der skal imidlertid tages hensyn til, at tildelingen af kvoter som anført i 15. betragtning til direktiv 2009/29 siden den tredje handelsperiode hviler på princippet om auktionering som fastsat i artikel 10 i direktiv 2003/87 (dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, point 72). Eftersom der er fastsat undtagelser fra dette princip med henblik på at afbøde eventuelle negative følger af ordningen for handelen med kvoter på disse delmål – nemlig de midlertidige regler i artikel 10a i direktiv 2003/87 om gratistildeling af kvoter i en overgangsperiode, muligheden for at vedtage økonomiske foranstaltninger som omhandlet i denne artikels stk. 6 og de særlige regler for sektorer med en betydelig risiko for carbon leakage som omhandlet i denne artikels stk. 12 – kan der ikke argumenteres med, at tildelingsreglerne i afgørelse 2011/278 er åbenlyst uegnede i forhold til disse delmål.

73 Sagsøgeren har således ikke fremført nogen oplysninger, der giver holdepunkter for at antage, at afgørelse 2011/278 var åbenbart uegnet i forhold til de mål, der skulle nås, fordi den ikke indeholder en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde.

74 Hvad for det andet angår forholdsmæssigheden i snæver forstand af afgørelse 2011/278 bemærkes med hensyn til det forhold, at der ikke eksisterer en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, at afgørelse 2011/278 ikke må forårsage uforholdsmæssige vanskeligheder i forhold til de tilsigtede mål, heller ikke selv om den er egnet og nødvendig for gennemførelsen af lovligt forfulgte mål (jf. i denne retning dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 89).

75 Det skal således undersøges, om den manglende klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde i afgørelse 2011/278, kan forårsage uforholdsmæssige vanskeligheder for de driftsledere af anlæg, der er underlagt ordningen for handel med kvoter, i forhold til formålene med ordningen, således at afgørelsen er åbenbart uforholdsmæssig i snæver forstand.

76 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen, da den fastsatte harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Unionen med henblik på en harmoniseret gratistildeling af kvoter i henhold til artikel 10a, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2003/87, skulle foretage en afvejning mellem på den ene side de grundlæggende rettigheder for driftsledere af anlæg, som var underlagt ordningen om handel med emissionskvoter, og på den anden side beskyttelsen af miljøet, der er fastsat i artikel 37 i chartret om grundlæggende rettigheder, artikel 3, stk. 3, første afsnit, TEU, artikel 11 TEUF og 191 TEUF.

77 Når flere af de grundlæggende rettigheder og friheder, der er beskyttet ved Unionens retsorden, er berørt, skal vurderingen af en EU-retlig bestemmelses eventuelle uforholdsmæssighed foretages med respekt af den nødvendige forening af de krav, der er forbundet med beskyttelsen af disse forskellige rettigheder og friheder, og den rette afvejning af dem (jf. dom Sky Österreich, EU:C:2013:28, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning dom af 12.6.2003, Schmidberger, C-112/00, Sml., EU:C:2003:333, præmis 77 og 81).

78 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har foretaget en korrekt vurdering og afvejning af klimabeskyttelsen i forhold til sagsøgerens økonomiske ruin. Kommissionen har anset sagsøgerens likvidation for at være en positiv foranstaltning til fordel for klimabeskyttelsen. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen ignoreret den omstændighed, at en forbedring af klimabeskyttelsen ikke var sikret i det foreliggende tilfælde som følge af risikoen for en flytning af emissioner til lande uden for EU. Derudover har Kommissionen underkendt de alvorlige følger, som en lukning af virksomheden vil have for sagsøgeren, dennes ansatte og dens kunder. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen fejlagtigt fastslået, at klimabeskyttelsen skal gå forud for opretholdensen af et stort antal arbejdspladser.

79 Det skal bemærkes, at sagsøgeren ikke har ikke fremført nogen oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at afgørelse 2011/278 er åbenbart uforholdsmæssig i snæver forstand, fordi den ikke indeholder klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde.

80 For det første skal det nemlig, i modsætning til hvad Kommissionen har hævdet, bemærkes, at indførslen af en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, ganske vist ikke er uforenelig med formålene med direktiv 2003/87, eftersom hovedformålet med reduktionen af drivhusgasemissioner i Unionen skal nås ved opfyldelse af en række delmål og ved hjælp af bestemte instrumenter (jf. præmis 68 ovenfor). Direktivets artikel 1, stk. 1, bestemmer, at ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner fremmer reduktionen af disse emissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. Et af de andre delmål, som ordningen skal opfylde, er som anført i femte betragtning til direktivet at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen. Gratistildelingen af kvoter på grundlag af en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, har netop til formål at afværge sådanne problemer for de pågældende anlæg og ville således være til fordel for opretholdelsen af den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen.

81 Indførelsen af en sådan klausul er imidlertid svær at forene med princippet om, at forureneren betaler, som for miljøområdet er forankret i artikel 191, stk. 2, TEUF. Ifølge dette princip er formålet med ordningen for handel med kvoter nemlig at fastsætte en pris på drivhusgasemissionerne og at give operatørerne valget mellem at betale prisen eller at nedbringe deres udledninger (dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 90). Princippet om, at forureneren betaler, tilsigter i det væsentlige, at ethvert berørt anlæg er individuelt ansvarligt. Indførelsen af en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, ville imidlertid indebære, at visse anlæg ville få gratistildelt yderligere kvoter, og at de gratistildelte kvoter til anlæggene i alle berørte sektorer eller delsektorer på grund af den nødvendige anvendelse af den ensartede tværsektorielle korrektionsfaktor ville blive reduceret tilsvarende, eftersom den i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 2003/87 omhandlede maksimale årlige kvotemængde ikke kan forhøjes. Forhøjelsen af den kvotemængde, der gratistildeles til de omhandlede anlæg ved anvendelsen af en sådan klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, kunne således have til konsekvens, at denne kvotetype ville blive reduceret for andre anlæg (jf. i denne retning dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 83). En sådan fremgangsmåde ville kunne anvendes, såfremt grundlaget for gratistildelingen af emissionskvoter i henhold til ordningen for handel med kvoter var solidaritetsprincippet, således som det var tilfældet for den kvoteordning, der blev indført på grundlag af artikel 58 KS i forbindelse med en åbenbar krise i jern- og stålindustrien med henblik på rimeligt i hele denne industri at fordele følgerne af produktionens tilpasning til en forringet afsætning (dom af 29.9.1987, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, 351/85 og 360/85, Sml., EU:C:1987:392, præmis 13-16). Indførelsen af ordningen med handel med emissioner er imidlertid omfattet af miljøområdet, hvor princippet om, at forureneren betaler, gælder.

82 Det skal for det andet bemærkes, at de regler, der blev indført ved direktiv 2009/29 for handelsperioderne fra 2013, væsentligt ændrede metoderne for tildeling af kvoter med henblik på – på baggrund af erfaringerne fra første og anden handelsperiode, dvs. perioderne fra 2005 til 2007 og fra 2008 til 2012 – at indføre en mere harmoniseret ordning for handel med emissionskvoter for bedre at kunne udnytte emissionshandlens fordele, for at undgå skævvridning af det indre marked og for at lette sammenkoblingen af emissionshandelsordninger, således som dette er anført i ottende betragtning til direktiv 2009/29 (dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 53). Det fremgår desuden af artikel 1, stk. 2, i direktiv 2003/87 og tredje betragtning hertil, at efter ændringen ved direktiv 2009/29 fastsætter direktiv 2003/87 større reduktioner af drivhusgasemissionerne for at opnå de reduktionsniveauer, der videnskabeligt anses for påkrævet for at undgå farlige klimaændringer (dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 68). For den tredje handelsperiode bestemmer artikel 9 i direktiv 2003/87, at den samlede kvotemængde i EU, som udstedes hvert år begyndende i 2013, mindskes lineært fra midtpunktet af perioden fra 2008 til 2012. Ifølge artikel 10, stk. 1, i direktiv 2003/87 og 15. betragtning til direktiv 2009/29 er auktionering det grundlæggende princip for tildeling

af kvoter. Ifølge artikel 10a, stk. 3, i direktiv 2003/87 foretages der ikke længere gratistildeling af kvoter til elektricitetsgeneratorer. I henhold til artikel 10a, stk. 11, andet punktum, i direktiv 2003/87 skal gratistildelingen hvert år mindskes med lige store mængder, til den er 30% i 2020, med henblik på at bringe den ned på nul i 2027.

83 For at mildne konsekvenserne af ordningen for handel med kvoter for de omhandlede sektorer og delsektorer har EU-lovgiver fastsat midlertidige regler i artikel 10a i direktiv 2003/87, der, således som det fremgår af 50. betragtning til direktiv 2009/29, er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. chartret om grundlæggende rettigheder. Lovgiver har således indført en midlertidig ordning for gratistildeling af kvoter for alle sektorer, bortset fra sektoren for el-produktion, til hvilken der ifølge artikel 10a, stk. 3, i direktiv 2003/87 ikke gratistildeles kvoter. Ifølge 19. betragtning til direktiv 2009/29 har denne sektor ifølge lovgiver mulighed for at overvælte de øgede omkostninger i forbindelse med CO_2.

84 Lovgiver har desuden opstillet særregler for visse sektorer med henblik på mindst muligt at indvirke på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, således som det fremgår af femte betragtning til direktiv 2003/87.

85 I medfør af artikel 10a, stk. 6, i direktiv 2003/87 kan medlemsstaterne for det første vedtage økonomiske foranstaltninger til fordel for sektorer eller delsektorer, for hvilke det konstateres, at de er udsat for en betydelig risiko for carbon leakage som følge af omkostninger i forbindelse med drivhusgasemissioner, der overvæltes i elpriserne, for at kompensere for sådanne omkostninger, og hvor sådanne økonomiske foranstaltninger er i overensstemmelse med gældende statsstøtteregler eller de statsstøtteregler, der skal vedtages på dette område. Kommissionen har i denne forbindelse vedtaget retningslinjer for visse statsstøtteforanstaltninger inden for rammerne af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner efter 2012 (EUT 2012 C 158, s. 4). Den har ligeledes godkendt statsstøtte til tyske virksomheder, som var udsat for en betydelig risiko for carbon leakage som følge af omkostningerne i forbindelse med drivhusgasemissioner, der væltes over på elpriserne (EUT 2013 C 353, s. 2).

86 For det andet har lovgiver i artikel 10a, stk. 12, i direktiv 2003/87 indført en særlig regel for tildeling af gratiskvoter til anlæg i sektorer eller delsektorer med en betydelig risiko for carbon leakage. Ifølge denne regel skal de pågældende anlæg i 2013 og i hvert efterfølgende år indtil 2020 modtage et antal gratiskvoter, der udgør 100% af det antal, der er fastlagt i overensstemmelse med de i artikel 10a, stk. 1 og 12, i direktiv 2003/87 omhandlede foranstaltninger. Ifølge 24. betragtning til direktiv 2009/29 blev denne regel indført for ikke at pålægge de energiintensive sektorer og delsektorer i EU, der er udsat for international konkurrence, som ikke har tilsvarende begrænsninger for drivhusgasemissioner, et økonomisk pres.

87 Ifølge artikel 10, stk. 3, i direktiv 2003/87 afgør medlemsstaterne endvidere, hvorledes indtægterne fra auktionering af kvoter skal anvendes. De er med henblik herpå forpligtede til at anvende mindst 50% af indtægterne fra bortauktioneringen af kvoter til de formål, der er opregnet i denne bestemmelse, herunder bl.a. i henhold til bestemmelsens stk. 3, litra a), og g), til at reducere drivhusgasemissioner og at finansiere forskning i og udvikling af energieffektivitet og rene teknologier i de sektorer, der er omfattet af direktiv 2003/87.

88 Eftersom sagsøgeren ikke har anfægtet det grundlæggende princip om auktionering af emissionskvoter, består den ulempe for driftsledere af anlæg, der er underlagt ordningen for handel kvoter for drivhusgasemissioner som følge af en manglende klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, deri, at de i overgangsperioden udelukkende kan få gratistildelt kvoter i henhold til reglerne i afgørelse 2011/278 og ikke tillige i henhold til en sådan klausul.

89 Dette indebærer imidlertid ikke, at afgørelse 2011/278 er åbenbart uforholdsmæssig i snæver forstand, fordi den ikke derudover indeholder en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde. Sagsøgeren har ikke fremført noget bevis, der gør det muligt at antage, at eksistensen for driftslederne af de anlæg, der er underlagt ordningen for handel kvoter for drivhusgasemissioner gennem anvendelsen af tildelingsreglerne i afgørelse 2011/278 typisk er udsat for andre ulemper end dem, der er forbundet med markedsøkonomien. Den omstændighed, at denne afgørelse ikke indeholder en klausul med henblik på at forebygge situationer, der truer en virksomheds overlevelse på grund af økonomiske og finansielle vanskeligheder, som er en følge af måden, hvorpå den individuelle virksomhed drives, gør det ikke muligt at konkludere, at den er åbenbart uforholdsmæssig i snæver forstand. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne under iagttagelse af artikel 107 TEUF og 108 TEUF kan overveje statsstøtteforanstaltninger.

90 I den foreliggende sag kan det konstateres, at sagsøgerens økonomiske og finansielle vanskeligheder ifølge sagsøgeren i det væsentlige skyldes den omstændighed, at Kommissionen med urette har afvist i afgørelse 2011/78 at fastlægge et egentligt produktbenchmark for montanvoks, som sagsøgeren er den eneste, der producerer i Europa. Hvis et sådant produktbenchmark var blevet fastlagt, ville tildelingsreglerne i afgørelse 2011/278 ifølge sagsøgeren havde givet virksomheden mulighed for at opnå et tilstrækkeligt antal kvoter gratis. De omstændigheder, der er årsag til disse vanskeligheder, som vedrører Kommissionens fastlæggelse af et produktbenchmark for et bestemt produkt, gør det ikke muligt at antage, at anlæggenes overlevelse typisk trues af afvendelsen af tildelingsreglerne i afgørelse 2011/278, og navnlig ikke eftersom sagsøgeren under sagens behandling ikke har anført noget anbringende vedrørende den manglende fastlæggelse i afgørelsen af et produktbenchmark for montanvoks, hvilket ligeledes følger af retsmødet.

91 Det fremgår navnlig ikke af de af sagsøgeren anførte faktiske eller retlige omstændigheder, at reglerne i artikel 10a, stk. 12, i direktiv 2003/87 i visse tilfælde er uegnede til at afhjælpe eventuelle økonomiske vanskeligheder for de anlæg inden for en sektor, der er udsat for en risiko for carbon leakage i henhold til Kommissionens afgørelse 2010/2/EU af 24. december 2009 om opstilling af en liste over, hvilke sektorer og delsektorer der anses for at være udsat for en betydelig risiko for carbon leakage, i overensstemmelse med direktiv 2003/87 (EUT 2010 L 1, s. 10), som senest ændret ved Kommissionens afgørelse 2014/9/EU af 18. december 2013 (EUT 2014 L 9, s. 9). Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgeren tilhører en sådan sektor ifølge punkt 1.2 i bilaget til afgørelse 2010/2. Sagsøgeren tilhører nemlig sektoren for »Fremstilling af raffinerede mineralolieprodukter«, der henhører under kode 2320 i statistisk nomenklatur for økonomiske aktiviteter i Det Europæiske Fællesskab (NACE). Sagsøgeren drager således allerede fordel af en særlig behandling, da sagsøgeren i 2013 opnåede og frem til 2020 hvert år vil opnå en gratistildeling af kvoter svarende til 100% af den mængde, som er fastlagt i overensstemmelse med afgørelse 2011/278, og ikke alene 80% mindsket hvert år med lige store mængder til den er 30% i 2020, således som det fremgår af den generelle ordning, jf. artikel 10a, stk. 11, i direktiv 2003/87.

92 Ifølge fast retspraksis afhænger miljøfordelene af, hvor strengt den samlede mængde af de tildelte kvoter, som udgør den samlede grænse for de emissioner, der er tilladt ifølge ordningen, fastsættes (dom Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, præmis 26). Hvis der eksisterede en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, ville driftslederne således som Kommissionen har anført blive mindre tilbøjelige til at reducere deres emissioner gennem omkostningseffektive eller tekniske foranstaltninger, eftersom de altid i tilfælde af vanskeligheder ville kunne anmode om en yderligere gratistildeling af kvoter.

93 Det er desuden allerede blevet udtalt, at selv om institutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal overvåge, at de byrder, de pålægger de erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt for at nå de mål, der er sat, følger det dog ikke heraf, at omfanget af denne forpligtelse skal ses i forhold til en bestemt gruppe erhvervsdrivendes specielle situation. En sådan afvejning ville på grund af de økonomiske forholds mangfoldighed og kompleksitet ikke blot være uigennemførlig, men ville ydermere være en stadig kilde til retsusikkerhed (dom af 24.10.1973, Balkan-Import-Export, 5/73,

Sml., EU:C:1973:109, præmis 22, og af 15.12.1994, Unifruit Hellas mod Kommissionen, T-489/93, Sml., EU:T:1994:297, præmis 74). Det er endvidere blevet udtalt, at saneringen af et marked, som er formålet med disse EU-indskrænkninger, ikke forpligter Kommissionen til at sikre den enkelte virksomhed en vis mindsteproduktion, beregnet på grundlag af virksomhedens egne kriterier for rentabilitet og udvikling (jf. i denne retning dom af 7.7.1982, Klöckner-Werke mod Kommissionen, 119/81, Sml., EU:C:1982:259, præmis 13, og af 30.11.1983, Ferriere San Carlo mod Kommissionen, 235/82, Sml., EU:C:1983:356, præmis 18).

94 Heraf følger, at sagsøgernes subsidiære argumentation og følgelig det første og det tredje anbringende skal forkastes.

Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af medlemsstaternes kompetencer og af subsidiaritetsprincippet

95 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen, idet den har afvist en gratistildeling af kvoter på grundlag af den i TEHG's § 9, stk. 5, omhandlede klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde, har tilsidesat medlemsstaternes kompetencer. Ifølge sagsøgeren er medlemsstaterne kompetente til at fastlægge alle de tildelingsregler, som skal finde anvendelse, sideløbende med de tildelingsmetoder, som Kommissionen har fastlagt i afgørelse 2011/278. Direktiv 2003/87 foreskriver ikke, at EU har enekompetence til at opstille tildelingsregler. Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen følgelig har tilsidesat subsidiaritetsprincippet.

96 Hvad for det første angår argumentation om, at medlemsstaterne er kompetente til at fastlægge alle de tildelingsregler, som skal finde anvendelse sideløbende med de af Kommissionens i afgørelse 2011/278 definerede tildelingsmetoder, har sagsøgeren gjort gældende, at det fremgår af artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87, at andre tildelingsregler kan finde anvendelse sideløbende med de af Kommissionen definerede tildelingsmetoder. Ellers ville beføjelsen til at give afslag i denne bestemmelse ikke give nogen mening. Ifølge sagsøgeren kan anvendelsesområdet for artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 udelukkende omfatte de tilfælde, som ikke vedrører enkelte tildelinger og beregningen deraf, men derimod de generelle tildelingsregler, eftersom Kommissionens ret til at føre kontrol med de af medlemsstaterne foretagne enkelte kvotetildelinger allerede er fastsat i artikel 51 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 af 2. maj 2013 om oprettelse af et EU-register i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF og nr. 406/2009/EF, og om ophævelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 920/2010 og nr. 1193/2011 (EUT L 122, s. 1).

97 Denne argumentation må forkastes. Artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 vedrører nemlig enkelte tildelinger, eftersom denne bestemmelse, sammenholdt med samme artikels stk. 1, bl.a. fastsætter, at Kommissionen kontrollerer, om listen over anlæg og om gratistildelingerne til hvert anlæg er i overensstemmelse med de regler, der er nævnt i artikel 10a i direktiv 2003/87.

98 Hvad angår det argument, der vedrører forordning nr. 389/2013, skal det bemærkes, at denne forordning er en gennemførelsesforordning, der har grundlag i artikel 19 i direktiv 2003/87, og som dermed ikke kan fravige bestemmelserne i dette direktivs artikel 11, stk. 3. Det skal desuden bemærkes, at ifølge artikel 1 i forordning nr. 389/2013 vedrører denne alene dels driften og vedligeholdelsen af den uafhængige transaktionsjournal, der er omhandlet i artikel 20, stk. 1, i direktiv 2003/87, og af de registre, der er omhandlet i artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF af 11. februar 2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyotoprotokollen (EUT L 49, s. 1), dels kommunikationen med dette register.

99 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at det følger af en samlet bedømmelse af opbygningen af kvotetildelingsordningen, der er fastsat i afgørelse 2011/278, at Forbundsrepublikken Tyskland, eftersom tildelingsmetoderne alene vedrører generelle tilfælde og ikke fastsætter undtagelser for atypiske tilfælde, var berettiget til at afhjælpe denne mangel ved at indføre TEHG's § 9, stk. 5. Selv om medlemsstaterne ikke er kompetente til at regulere de i afgørelse 2011/278 omhandlede tilfælde, er de dog kompetente til at fastlægge alle de andre tildelingsregler, som vil kunne finde anvendelse sideløbende med de af Kommissionen fastlagte tildelingsmetoder.

100 Denne argumentation skal ligeledes forkastes.

101 Det skal nemlig for det første bemærkes, at artikel 10a i direktiv 2003/87 fastsætter midlertidige regler vedrørende gratistildeling af kvoter. Ifølge bestemmelsens artikel 1, første afsnit, vedtager Kommissionen fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele EU med henblik på tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner, hvilket den har gjort gennem vedtagelsen af afgørelse 2011/278, der ifølge denne afgørelses artikel 1 fastsætter midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i medfør af direktiv 2003/87 fra 2013 og fremefter. Artikel 10 i afgørelse 2011/278 indeholder metoderne for beregningen af tildelingen af disse kvoter til anlæggene (jf. præmis 44 ovenfor). Som Kommissionen har anført, forudsætter en sådan fuld harmonisering i hele EU, at de tildelingsregler, der er blevet vedtaget i afgørelse 2011/278, er udtømmende og nødvendigvis udelukker enhver gratistildeling i henhold til nationale regler.

102 For det andet er en gratistildeling af emissionskvoter på grundlag af en national regel, som går videre end de regler, der er vedtaget i afgørelse 2011/278, i strid med det af EU-lovgiver tilsigtede mål, der som allerede fastslået (jf. præmis 82 ovenfor) var at indføre en mere harmoniseret ordning for handel med emissionskvoter for bedre at kunne udnytte emissionshandlens fordele, for at undgå skævvridning af det indre marked og for at lette sammenkoblingen af emissionshandelsordninger (dom Polen mod Kommissionen, EU:T:2013:113, præmis 41).

103 Der kan for det tredje ikke argumenteres med, at tildelingsreglerne, der er fastsat i afgørelse 2011/278, udelukkende vedrører generelle tilfælde, og at atypiske tilfælde dermed kan reguleres af national ret. Kommissionen var nemlig i henhold til artikel 10a, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2003/87 forpligtet til at vedtage fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Unionen med henblik på gratistildeling af kvoter. Eftersom det er en nødvendig følge af disse generelle regler, at de har en større virkning på visse anlæg end på andre (jf. præmis 71 ovenfor), vedrører disse regler samtlige tilfælde, herunder de atypiske tilfælde. En medlemsstat kan ikke ensidigt indrømme en undtagelse fra de EU-retlige harmoniserede bestemmelser (jf. analog dom af 14.5.1996, Faroe Seafood m.fl., C-153/94 og C-204/94, Sml., EU:C:1996:198, præmis 56).

104 Det skal desuden bemærkes, at TEHG's § 9, stk. 5, ikke bestemmer, at Forbundsrepublikken Tyskland er kompetent til at tildele gratiskvoter til driftslederne af anlæg, som pålægges urimelige byrder. En sådan tildeling er nemlig kun mulig i henhold til denne bestemmelse, såfremt Kommissionen ikke afslår den.

105 Hvad for det andet angår sagsøgerens argument om, at Kommissionen har tilsidesat subsidiaritetsprincippet ved at afvise gratistildelingen på baggrund af en klausul i tilfælde af, at der foreligger en urimelig byrde som fastsat i TEHG's § 9, stk. 5, skal det bemærkes, at Unionen ifølge artikel 5, stk. 3, TEU i medfør af dette princip handler på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

106 Denne argumentation skal forkastes i den foreliggende sag. Det skal nemlig bemærkes, at de overgangsregler vedrørende gratistildelingen af kvoter, der blev vedtaget i afgørelse 2011/278 på grundlag af artikel 10a, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2003/87, er udtømmende og nødvendigvis

udelukker enhver gratistildeling i henhold til nationale regler (jf. præmis 101 ovenfor). Sagsøgeren har desuden ikke bestridt den omstændighed, at indførelsen i EU af en ordning for handel med emissionskvoter ikke i tilstrækkelig grad kan gennemføres af medlemsstaterne hver for sig, og at indførelsen af denne ordning således som følge af dens omfang og virkninger bedre kan nås på EU-plan. Det fremgår ligeledes af ottende betragtning til direktiv 2009/29, at den revision, der blev foretaget i 2007, henset til erfaringerne fra den første og den anden handelsperiode, bekræftede, at en bedre harmoniseret ordning var absolut nødvendig for bedre at kunne udnytte emissionshandelens fordele, for at undgå skævvridning af det indre marked og for at lette sammenkoblingen af emissionshandelsordninger.

107 Følgelig må det andet anbringende forkastes.

108 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen bør frifindes.

Sagens omkostninger

109 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale omkostninger i forbindelse med denne sag og i forbindelse med sagen om de foreløbige forholdsregler i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

1) **Europa-Kommissionen frifindes.**

2) **Romonta GmbH betaler omkostningerne i forbindelse med denne sag og i forbindelse med sagen om de foreløbige forholdsregler.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. september 2014.

Underskrifter