



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

18. januar 2018\*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Den Europæiske Unions ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – direktiv 2003/87/EF – artikel 10a – midlertidige regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter – perioden 2013-2020 – afgørelse 2011/278/EU – artikel 3, litra h) – begrebet »procesemissionsdelinstallation« – emissioner fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof – flydende restprodukter – ikke omfattet«

I sag C-58/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 24. januar 2017, indgået til Domstolen den 3. februar 2017, i sagen

**INEOS Köln GmbH**

mod

**Bundesrepublik Deutschland,**

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C.G. Fernlund, og dommerne A. Arabadjiev og E. Regan (refererende dommer),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- INEOS Köln GmbH ved Rechtsanwälte S. Altenschmidt og A. Sitzler,
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A.C. Becker og C. Zadra, som befuldmægtigede,

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

\* Processprog: tysk.

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, litra h), i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2011, L 130, s. 1).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en sag mellem INEOS Köln GmbH (herefter »INEOS«) og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret ved Umweltbundesamt (den tyske miljøstyrelse), vedrørende afslaget på INEOS' ansøgning om gratistildeling af kvoter for drivhusgasemissioner (herefter »emissionskvoterne«) for så vidt angår emissioner fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof i flydende restprodukter.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

*Direktiv 2003/87/EF og 2009/29/EF*

- 3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«), bestemmer i artikel 10a med overskriften »Midlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling«:

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

[...]

De foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, skal så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for hele Fællesskabet for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitament til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO<sub>2</sub>, hvor sådanne anlæg forefindes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. [...]

[...]

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

[...]«

4 Følgende fremgår af 23. betragtning til direktiv 2009/29:

»Midlertidige gratistildelinger til anlæg bør være omfattet af harmoniserede fællesskabsregler (ex ante-benchmarks) for at mindske konkurrenceforvridningen i Fællesskabet mest muligt. Disse regler bør tage hensyn til de mest effektive drivhusgas- og energieffektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, anvendelse af biomasse og CO<sub>2</sub>-opsamling og -lagring. Reglerne bør ikke tilskynde til at øge emissionerne [...]. Disse harmoniserede regler kan også tage hensyn til emissioner, der er relateret til brugen af brændbare affaldsgasser, når produktionen af disse affaldsgasser ikke kan undgås i industriprocessen. I denne henseende kan reglerne tillade, at kvoter tildeles gratis til driftsledere på anlæg, der forbrænder de pågældende affaldsgasser, eller til driftsledere på de anlæg, hvorfra disse gasser stammer. [...]

*Afgørelse 2011/278*

5 Ved afgørelse 2011/278 har Kommissionen i henhold til artikel 10a i direktiv 2003/87 fastsat de harmoniserede grundlag, hvorpå medlemsstaterne for hvert år skal beregne antallet af gratistildelte emissionskvoter for hvert anlæg på deres territorium.

6 1., 8., 12. og 32. betragtning til denne afgørelse har følgende ordlyd:

»(1) I henhold til [...] artikel 10a [i direktiv 2003/87] skal de fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Unionen så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmark for at sikre, at gratistildelingen af emissionskvoter sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af spildgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO<sub>2</sub>, hvor sådanne anlæg findes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. [...]

[...]

(8) Ved fastlæggelsen af benchmarkværdierne har Kommissionen som udgangspunkt benyttet det aritmetiske gennemsnit af drivhusgaspræstationerne for de 10% mest drivhusgaseffektive anlæg i 2007 og 2008, som der er indsamlet data for. Herudover har Kommissionen foretaget en analyse, jf. artikel 10a, stk. 1, i direktiv [2003/87], for alle sektorer, som der er fastsat et produktbenchmark for i bilag I, på grundlag af yderligere oplysninger, der er modtaget fra en række kilder, og på grundlag af en dedikeret undersøgelse, som analyserer de mest effektive teknikker og reduktionspotentialer i EU og på internationalt plan, af, hvorvidt udgangspunkterne i tilstrækkelig grad afspejler de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af spildgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO<sub>2</sub>, hvor sådanne anlæg findes. [...]

[...]

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

emissioner giver et tilstrækkeligt incitament til at mindske drivhusgasemissionerne, og for at undgå en forskelsbehandling mellem procesemissioner, der allokeres på grundlag af historiske emissioner, og procesemissioner inden for grænserne af et system omfattet af et produktbenchmark, bør det historiske aktivitetsniveau for hvert anlæg ganges med en faktor 0,9700 for at fastlægge antallet af gratis emissionskvoter.

[...]

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

7 Artikel 3 i afgørelse 2011/278 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I denne afgørelse forstås ved:

[...]

h) »procesemissionsdelinstallation«: [...] emissioner fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof, der produceres som led i de følgende aktiviteter og anvendes med henblik på produktion af målelig varme, ikkemålelig varme og elektricitet under forudsætning af, at emissioner, som ville være opstået ved forbrænding af en naturgasmængde med samme teknisk brugbare energiindhold som det forbrændte ufuldstændigt oxiderede kulstof, fratrækkes:

[...]

iv) kemiske synteser, hvor det kulstofholdige materiale deltager i reaktionen, men hvor det primære formål ikke er at generere varme

[...]«

8 Artikel 6 i afgørelse 2011/278 med overskriften »Opdeling i delinstallationer« bestemmer:

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

- a) en produktbenchmarket delinstallation
- b) en varmebenchmarket delinstallation
- c) en brændselsbenchmarket delinstallation

d) en procesemissionsdelinstallation.

[...]«

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

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

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

[...]

b) for

[...]

iii) procesemissionsdelinstallationen skal det foreløbige årlige antal gratis tildelte emissionskvoter for et givet år svare til det procesrelaterede historiske aktivitetsniveau ganget med 0,9700.«

### *Tysk ret*

10 § 9, stk. 1, i Treibhausgas-Emissionshandelgesetz (lov om handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 21. juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475) fastsætter, at driftsledere for anlæg modtager en tildeling af gratis emissionskvoter i overensstemmelse med principperne i artikel 10a i direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278.

11 § 2, nr. 17, i Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (bekendtgørelse om tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner i handelsperioden 2013-2020) af 26. september 2011 (BGBl 2011 I, s. 1921, herefter »ZuV 2020«) definerer »spildgas« således:

»en blanding af gasser, der indeholder ufuldstændigt oxideret kulstof som biprodukt fra processer omhandlet i nr. 29, litra b), således at det kemiske energiindhold er tilstrækkeligt til, at det selv kan brænde uden yderligere tilførsel af brændstof eller, hvis det blandes med brændstof med en højere brændværdi, kan bidrage væsentligt til den samlede energitilførsel«.

12 I henhold til § 2, nr. 29, i ZuV 2020 omfatter begrebet »procesemissionsdelinstallation«:

»[...]

b) kuldioxidemissioner, der optræder uden for en delinstallations system, og som har en emissionsværdi pr. produkt, der følger af en af de følgende processer:

[...]

dd) kemiske synteser, hvori det kulstofholdige materiale deltager i reaktionen, og hvor det primære formål ikke er at producere varme

[...]

- c) emissioner fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof, der opstår inden for rammerne af de under litra b) nævnte processer med henblik på produktion af målelig varme, ikkemålelig varme eller elektricitet, såfremt emissioner, som ville være opstået ved forbrænding af en naturgasmængde svarende til det teknisk brugbare energiindhold i det ufuldstændigt oxiderede kulstof, fratrækkes.«

### **Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 13 INEOS driver et petrokemisk industri anlæg, der omfatter flere anlæg til fremstilling af basisprodukter af organiske kemikalier, og hvori der er integreret et industrielt varmekraftværk. Sidstnævntes funktion er at forsyne anlægget med vanddamp ved forbrænding af bl.a. flydende og gasformige restprodukter fra dette anlægs kemiske anlægs fremstillingsprocesser.
- 14 Den 23. januar 2012 indgav INEOS en ansøgning til Deutsche Emissionshandelsstelle (den tyske myndighed for emissionshandel, herefter »DEHSt«) om gratistildeling af emissionskvoter for handelsperioden 2013-2020 i henhold til § 9, stk. 1, i lov om handel med kvoter for drivhusgasemissioner. Ansøgningen omfattede bl.a. en procesemissionsdelinstallation fra forbrændingen af ufuldstændigt oxideret kulstof, der stammer fra en kemisk synteseproces, hvor det kulstofholdige materiale indgår i reaktionen, men hvis primære formål ikke er at generere varme.
- 15 Ved afgørelse af 19. februar 2014 afslog DEHSt at tildele gratis kvoter til procesemissioner fra forbrænding af flydende restprodukter, henset til, at § 2, nr. 29, litra c), i ZuV 2020 kun finder anvendelse på gasformige restprodukter.
- 16 INEOS' klage over denne afgørelse blev med samme begrundelse afslået af DEHSt ved afgørelse af 14. september 2015.
- 17 Den 29. september 2015 anlagde INEOS sag ved Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) til prøvelse af disse afgørelser, idet INEOS bl.a. gjorde gældende, at hverken § 2, nr. 29, litra c), i ZuV 2020 eller artikel 3, litra h), i afgørelse 2011/278 nævner det ufuldstændigt oxiderede kulstofs fysiske tilstand – fast, flydende eller gasformigt – og at der ikke er noget, der giver anledning til at antage, at anvendelsen af disse bestemmelser er begrænset til spildgasser som defineret i § 2, nr. 17, i ZuV 2020. En sådan begrænsning følger heller ikke af ånden i eller formålet med den omhandlede nationale lovgivning. Med henblik på en bæredygtig forvaltning af ressourcerne bør både flydende restprodukter og spildgasser kunne anvendes til energi og ikke kun fjernes eller brændes.
- 18 Ifølge DEHSt fremgår det derimod af artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, første punktum, i direktiv 2003/87 og af 23. betragtning til direktiv 2009/29, at kun de emissioner, der er en følge af forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof fra spildgasser, giver ret til gratistildeling af emissionskvoter.
- 19 Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof fra flydende restprodukter kan give anledning til gratistildeling af emissionskvoter.
- 20 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Skal [...] afgørelse [...] 2011/278[...] fortolkes således, at definitionen af »procesemissionsdelinstallation« i henhold til artikel 3, litra h), i denne afgørelse [...] kræver, at det ufuldstændigt oxiderede kulstof skal være gasformigt, eller omfatter den også ufuldstændigt oxideret kulstof i flydende tilstand?«

## Om det præjudicielle spørgsmål

- 21 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, litra h), i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som udelukker drivhusgasemissioner, der stammer fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof i flydende form, fra begrebet »procesemissionsdelinstallation«.
- 22 Med henblik på undersøgelsen af dette spørgsmål bemærkes indledningsvis, at direktiv 2003/87 har til formål at indføre en ordning for handel med emissionskvoter med henblik på at reducere udledning af drivhusgasser i atmosfæren til et niveau, hvor farlig, menneskeskabt indvirkning på klimaet undgås, og hvis endelige formål er beskyttelse af miljøet (jf. bl.a. dom af 8.3.2017, ArcelorMittal Rodange og Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, præmis 24).
- 23 Denne ordning hviler på en økonomisk logik, som stimulerer alle deltagere i ordningen til at udlede en mindre mængde drivhusgasser end de oprindeligt tildelte kvoter med henblik på afhændelse af overskuddet til en anden deltager, der har produceret en større emissionsmængde end de tildelte kvoter (jf. bl.a. dom af 8.3.2017, ArcelorMittal Rodange og Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, præmis 22).
- 24 Direktiv 2003/87 tilsigter således at reducere Den Europæiske Unions samlede drivhusgasemissioner med mindst 20% i forhold til 1990-niveauerne frem til 2020 på en økonomisk effektiv måde (dom af 8.9.2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, præmis 23).
- 25 Med henblik herpå fastsætter artikel 10a i direktiv 2003/87 for så vidt angår anlæg, der henhører under visse aktivitetssektorer, gratistildeling af emissionskvoter, hvis mængde i overensstemmelse med denne bestemmelses stk. 11 reduceres gradvist i perioden 2013-2020 med henblik på at bringe disse gratiskvoter ned på nul i 2027 (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, præmis 24, og af 26.10.2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, præmis 46).
- 26 I overensstemmelse med artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 har Kommissionen ved afgørelse 2011/278 fastsat harmoniserede EU-regler for gratistildeling af emissionskvoter. Disse harmoniserede regler konkretiserer det væsentlige krav om at mindske konkurrenceforvridningen i det indre marked mest muligt (dom af 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, præmis 53).
- 27 Det fremgår af den nævnte artikel 10a, stk. 2, at Kommissionen i denne forbindelse skal fastlægge benchmarkene i de enkelte sektorer og delsektorer (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 60).
- 28 Som det fremgår af artikel 10, stk. 1 og 2, i afgørelse 2011/278, beregner medlemsstaterne det foreløbige årlige antal af emissionskvoter, der skal tildeles gratis, ved at gange disse benchmark med hver delinstallations historiske aktivitetsniveau. I henhold til afgørelsens artikel 6 skal medlemsstaterne sondre mellem delinstallationerne afhængigt af deres virksomhed med henblik på at afgøre, om der skal anvendes et »produktbenchmark«, et »varmebenchmark«, et »brændselsbenchmark« eller en særlig faktor for »procesemissionsdelinstallationer« (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 61).
- 29 Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at definitionerne i artikel 3 i afgørelse 2011/278 af produktbenchmarkede delinstallationer, varmebenchmarkede delinstallationer, brændselsbenchmarkede delinstallationer og procesemissionsdelinstallationer gensidigt udelukker hinanden (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 62).

- 30 Som det fremgår af 12. betragtning til afgørelse 2011/278, er det kun i tilfælde, hvor det ikke har været muligt at beregne et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, at disse kvoter bør tildeles på grundlag af tre andre hierakisk fastlagte såkaldte »fallback-metoder« for at opnå de størst mulige reduktioner af drivhusgasemissionerne og de størst mulige energibesparelser i det mindste for dele af de pågældende produktionsprocesser (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 67 og 68).
- 31 Hvad angår kvalificeringen af »procesemissionsdelinstallation« er det alene visse særlige typer emissioner, som er nævnt i denne afgørelses artikel 3, litra h), nr. i)-vi), som er omfattet af denne kvalifikation (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 66).
- 32 I det foreliggende tilfælde skal det afgøres, om emissionerne fra forbrændingen af ufuldstændigt oxideret kulstof i flydende restprodukter kan tages i betragtning som procesemissioner som omhandlet i artikel 3, litra h), nr. iv), i afgørelse 2011/278 med henblik på gratistildeling af emissionskvoter i henhold til denne afgørelses artikel 10.
- 33 I denne henseende bemærkes, at artikel 3, litra h), nr. iv), i afgørelse 2011/278 definerer begrebet »procesemissionsdelinstallation« således, at det omfatter »[...] emissioner fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof, der produceres som led i [...] kemiske synteser, hvor det kulstofholdige materiale deltager i reaktionen, men hvor det primære formål ikke er at generere varme«, »under forudsætning af, at emissioner, som ville være opstået ved forbrænding af en naturgasmængde med samme teknisk brugbare energiindhold som det forbrændte ufuldstændigt oxiderede kulstof, fratrækkes«.
- 34 Som den tyske regering og Kommissionen med rette har anført, giver denne ordlyd ikke nogen afgørende indikation af den fysiske tilstand, som det »ufuldstændigt [oxiderede] kulstof« i denne bestemmelse skal have, for at emissionerne fra dets forbrænding kan tages i betragtning som procesemissioner med henblik på gratistildeling af emissionskvoter.
- 35 Under disse omstændigheder skal der derfor i overensstemmelse med fast retspraksis tages hensyn til den almindelige opbygning af direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278 samt til de med disse forfulgte formål (jf. analogt bl.a. dom af 27.6.2013, Malaysia Dairy Industries, C-320/12, EU:C:2013:435, præmis 26, og af 11.11.2015, Tecom Mican og Arias Domínguez, C-223/14, EU:C:2015:744, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Hvad for det første angår den almindelige opbygning af direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278 skal det indledningsvis fastslås, at hensyntagen til emissioner fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof, således som det allerede fremgår af denne doms præmis 25-31, indgår i en særlig dobbeltordning, idet denne hensyntagen finder sted dels i forbindelse med anvendelsen af de midlertidige regler vedrørende gratistildeling af emissionskvoter, dels i forbindelse med den sidste mulighed benævnt »fallback-metoden«, der vedrører procesemissioner. Det følger heraf, at artikel 3, litra h), nr. iv), i afgørelse 2011/278 ikke kan gøres til genstand for en bred fortolkning (jf. analogt dom af 7.4.2016, Holcim (Romania) mod Kommissionen, C-556/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:207, præmis 48).
- 37 Endvidere bemærkes, at både direktiv 2003/87, navnlig dets artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, og 23. betragtning til direktiv 2009/29 samt afgørelse 2011/278, herunder 1., 8. og 32. betragtning dertil, alene for så vidt angår spildgasser henviser til energieffektiv genvinding som et formål, der forfølges med ordningen for gratistildeling af emissionskvoter.
- 38 Det fremgår af de samme bestemmelser, at det nævnte formål – i modsætning til, hvad INEOS har gjort gældende – med henblik på gratistildeling af emissionskvoter ikke kun forfølges for den elektricitet, der produceres af spildgasser, men generelt for samtlige produkter og processer, der kan give ret til en sådan tildeling.

- 39 Domstolen har således allerede fastslået, at produktbenchmarkene tager hensyn til energieffektiv genvinding af spildgasser og emissioner i forbindelse med brugen af disse gasser, og at der med dette mål for øje ved fastlæggelsen af benchmarkværdier for produkter, hvis fremstilling genererer spildgasser, i vidt omfang er taget hensyn til kulstofindholdet i disse spildgasser (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 48, og af 26.10.2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, præmis 40).
- 40 Det bemærkes endvidere, at Kommissionen både i dokumentet benævnt »Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)« af 14. april og 29. juni 2011, s. 22, og i dokumentet benævnt »Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 – Waste gases and process emissions sub-installation« af 14. april og 6. september 2011, s. 4-6, der er offentliggjort på Kommissionens website, alene behandler emissioner, der genereres af ufuldstændigt oxideret kulstof i spildgasser.
- 41 Selv om disse dokumenter ikke er juridisk bindende, udgør de imidlertid supplerende indicier til afklaring af den almindelige opbygning af direktiv 2003/87 og af afgørelse 2011/278 (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 105 og 112).
- 42 Det skal konstateres, at der derimod ikke er nogen bestemmelse i direktiv 2003/87 eller i afgørelse 2011/278, der henviser til energieffektiv genvinding i forhold til anvendelsen af flydende restprodukter, der indeholder ufuldstændigt oxideret kulstof.
- 43 Hvad for det andet angår de formål, der forfølges med denne ordning, skal det bemærkes, at artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278 i den kontekst, der vedrører gennemførelsen af de formål, der er anført i denne doms præmis 22-24, tilsigter at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner og at forbedre energieffektiviteten gennem anvendelse af de mest effektive teknikker, herunder den størst mulige energieffektive genvinding af spildgasser, hvor sådanne anlæg forefindes, og ikke tilskynder til at forøge emissionerne (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 102, og af 26.7.2017, ArcelorMittal Atlantique og Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, præmis 47).
- 44 Som Domstolen allerede har udtalt, forholder det sig nemlig således, at når spildgasser er et uundgåeligt biprodukt ved produktion, er genvinding af disse gasser både ud fra et økonomisk og et miljømæssigt synspunkt meget mere gavnligt end at afbrænde dem ved flaring (jf. i denne retning dom af 26.7.2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, præmis 22).
- 45 Den samme antagelse indgår ligeledes i 23. betragtning til direktiv 2009/29, hvorefter der skal tages hensyn til emissioner, der er relateret til brugen af brændbare affaldsgasser, når disse emissioner ikke kan undgås i industriprocessen.
- 46 Som det fremgår af de skriftlige indlæg for Domstolen, kan spildgasser fra industriel produktion nemlig ikke lagres, hvorfor de, hvis de ikke brændes, slipper ud i atmosfæren, hvor de nødvendigvis frit afgiver de drivhusgasser, som de indeholder. Det står fast, at forbrænding af spildgasser i reglen fører til en reduktion af drivhusgasemissioner.
- 47 Det anfægtes derimod ikke, at flydende restprodukter i sig selv ikke genererer drivhusgasser, og at det i givet fald er i meget små mængder. Som INEOS selv har understreget, er det forbrændingen af disse flydende restprodukter og ikke selve restprodukterne, der genererer drivhusgasemissioner i atmosfæren. Disse emissioner kan imidlertid undgås bl.a. ved anvendelse af sorterings- eller oparbejdningsprocesser.
- 48 Det følger heraf, at forbrænding af flydende restprodukter forøger drivhusgasemissioner i modsætning til forbrænding af spildgasser.

- 49 Under disse omstændigheder er det ganske vist fuldt ud foreneligt med de formål, der forfølges med direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278, at tage hensyn til drivhusgasemissioner, der genereres ved forbrænding af spildgasser, der indeholder ufuldstændigt oxideret kulstof, da disse emissioner er uundgåelige, og forbrændingen af disse spildgasser almindeligvis fører til reduktion af drivhusgasemissioner, men det ville derimod være i strid med disse formål at tage hensyn til de drivhusgasemissioner, som genereres ved forbrænding af flydende restprodukter, der indeholder ufuldstændigt oxideret kulstof, idet en sådan hensyntagen ville føre til en stigning i disse emissioner, selv om de kan undgås.
- 50 Det følger derfor både af den almindelige opbygning af direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278 og af de formål, som disse forfølger, at emissioner fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof i flydende restprodukter ikke kan tages i betragtning i forhold til procesemissioner som omhandlet i artikel 3, litra h), nr. iv), i afgørelse 2011/278 med henblik på gratistildeling af emissionskvoter i henhold til denne afgørelses artikel 10.
- 51 På baggrund af det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 3, litra h), i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som udelukker drivhusgasemissioner, der stammer fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof i flydende form, fra begrebet »procesemissionsdelinstallation«.

### Sagsomkostninger

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

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

**Artikel 3, litra h), i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som udelukker drivhusgasemissioner, der stammer fra forbrænding af ufuldstændigt oxideret kulstof i flydende form, fra begrebet »procesemissionsdelinstallation«.**

Underskrifter