



# Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

16. juni 2021\*

»Miljø – forordning (EU) nr. 517/2014 – fluorholdige drivhusgasser – tildeling af kvoter til markedsføring af hydrofluorcarboner – ulovlighedsindsigelse – artikel 16 i og bilag V og VI til forordning nr. 517/2014 – princippet om forbud mod forskelsbehandling – begrundelsespligt«

I sag T-126/19,

**Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji**, Warszawa (Polen), ved advokat A. Galos,

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen** ved J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann og M. Jáuregui Gómez, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

**Europa-Parlamentet** ved L. Visaggio, A. Tamás og W. Kuzmienko, som befuldmægtigede,

og

**Rådet for Den Europæiske Union** ved K. Michoel og I. Tchórzewska, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 11. december 2018 om at tildele sagsøgeren en kvote på 4 096 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter hydrofluorcarboner i 2019,

har

RETTEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne M. Jaeger (refererende dommer) og O. Porchia,

\* Processprog: polsk.

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

## Dom

### **Tvistens baggrund, retsforhandlinger og parternes påstande**

#### *Tvistens baggrund*

- 1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 517/2014 af 16. april 2014 om fluorholdige drivhusgasser og om ophævelse af forordning (EF) nr. 842/2006 (EUT 2014, L 150, s. 195) blev vedtaget som led i bekæmpelsen af drivhusgasemissioner.
- 2 Ifølge første betragtning til forordning nr. 517/2014 bør de udviklede lande reducere drivhusgasemissionerne med 80% til 95% i forhold til 1990-niveauet frem til 2050 for at begrænse de globale klimaændringer til en temperaturstigning på 2°C og dermed undgå uønskede klimakonsekvenser.
- 3 Hydrofluorcarboner (HFC) er en kategori af fluorholdige drivhusgasser, hvis opvarmningspotentiale er langt større end kuldioxids (CO<sub>2</sub>) potentiale, og bruges bl.a. i køle- og luftkonditioneringssystemer, aerosoler og ved fremstillingen af isoleringsskum.
- 4 Ifølge 13. betragtning til forordning nr. 517/2014 er en gradvis reduktion af mængden af HFC, der kan markedsføres, blevet identificeret som den mest effektive og omkostningseffektive måde at reducere emissionerne af disse stoffer på langt sigt.
- 5 For at gennemføre denne gradvise reduktion bestemmer forordning nr. 517/2014, at Europa-Kommissionen hvert år bl.a. skal fastsætte den maksimale mængde HFC, der kan markedsføres i Den Europæiske Union, samt de HFC-kvoter udtrykt i »ton(s) CO<sub>2</sub>-ækvivalenter«, som producenter eller importører har lov til at markedsføre.
- 6 I denne sammenhæng har Kommissionen ligeledes i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 17 oprettet et elektronisk kvoteregister for markedsføring af HFC (herefter »HFC-registret«), som den sikrer driften af. De producenter og importører, der er aktive på markedet for HFC, skal registreres i dette register.
- 7 Sagsøgeren, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, er en polsk virksomhed, der siden den 1. juli 2014 har været registreret i HFC-registret som »ny markedsaktør«, dvs. en virksomhed, der ikke har indberettet at have markedsført HFC i perioden fra 2009 til 2012 som omhandlet i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, og for hvilken tildelingen af HFC-kvoter udelukkende baseres på de årlige erklæringer, som virksomheden indgiver til Kommissionen i henhold til denne bestemmelse.
- 8 For 2015 erklærede sagsøgeren, at virksomheden havde brug for 298 059 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter HFC, og den fik tildelt en kvote på 65 004 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Virksomheden markedsførte imidlertid ikke HFC i 2015.

- 9 For 2016 erklærede sagsøgeren, at virksomheden havde brug for 320 945 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter HFC, og den fik tildelt en kvote på 47 690 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Virksomheden markedsførte imidlertid ikke HFC i 2016.
- 10 For 2017 erklærede sagsøgeren, at virksomheden havde brug for 221 320 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter HFC, og ifølge de af sagsøgeren fremlagte oplysninger blev virksomheden tildelt en kvote på 34 690 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Ifølge de af Kommissionen fremlagte oplysninger blev virksomheden derimod tildelt en kvote på 34 060 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Sagsøgeren markedsførte 34 047 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter i 2017.
- 11 For 2018 erklærede sagsøgeren, at virksomheden havde brug for 218 915 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter HFC, og den fik tildelt en kvote på 11 650 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Ifølge de foreløbige oplysninger markedsførte sagsøgeren 15 884 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter i 2018.
- 12 For 2019 erklærede sagsøgeren, at virksomheden havde brug for 207 433 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter HFC.
- 13 Ved Kommissionens afgørelse af 11. december 2018 (herefter »den anfægtede afgørelse«) blev sagsøgeren tildelt en kvote på 4 096 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter HFC for 2019. Sagsøgeren blev underrettet herom ved e-mail den 12. december 2018.

### ***Retsforhandlinger og parternes påstande***

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. februar 2019 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag.
- 15 Den 29. maj 2019 har Kommissionen indgivet svarskrift.
- 16 Den 31. juli 2019 har sagsøgeren indgivet replik.
- 17 Den 19. september 2019 har Kommissionen indgivet duplik.
- 18 Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union, som havde fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionen, har indgivet deres interventionsindlæg den 30. september 2019.
- 19 Kommissionen har den 14. oktober 2019 anført, at den ikke har bemærkninger til interventionsindlæggene. Sagsøgeren har taget stilling til disse indlæg den 25. oktober 2019.
- 20 Den 25. maj 2020 har Retten (Første Afdeling) som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 89 i Rettens procesreglement stillet spørgsmål til hovedparterne og intervenienterne.
- 21 Den 10. juli 2020 har hovedparterne og intervenienterne besvaret de af Retten stillede spørgsmål.
- 22 Den 27. juli 2020 har Kommissionen taget stilling til sagsøgerens svar.
- 23 Den 6. august 2020 har sagsøgeren taget stilling til Kommissionens svar.

- 24 Den 26. oktober 2020 har Retten (Første Afdeling) som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 stillet Kommissionen et nyt spørgsmål, som Kommissionen har besvaret den 9. november 2020.
- 25 Sagsøgeren har ikke fremsat bemærkninger efter af Retten at være blevet opfordret til at tage stilling til Kommissionens svar.
- 26 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- »Artikel 16 i [...] forordning nr. 517/2014 [...], som udgør retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, erklæres ugyldig, og det fastslås følgelig, at den anfægtede afgørelse for så vidt er fejlagtig.«
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 28 Intervenienterne har nedlagt påstand om, at sagen afvises.
- 29 Da parterne ikke har anmodet om afholdelse af et retsmøde, har Retten (Første Afdeling) i henhold til procesreglementets artikel 106, stk. 3, besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del.

## **Retlige bemærkninger**

### ***Sagens genstand***

- 30 Med sit søgsmål har sagsøgeren ifølge påstandenes ordlyd nedlagt påstand om, at »[a]rtikel 16 i [...] forordning nr. 517/2014 [...], som udgør retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, erklæres ugyldig, og [at] det [følgelig fastslås], at den anfægtede afgørelse for så vidt er fejlagtig«.
- 31 Det fremgår imidlertid af stævningens affattelse, som Kommissionen har anført i svarskriftet, at denne påstand skal forstås således, at den vedrører annullation af den anfægtede afgørelse, og at der med henblik herpå rejses en ulovlighedsindsigelse i henhold til artikel 277 TEUF vedrørende artikel 16 i forordning nr. 517/2014.

### ***Ulovlighedsindsigelsens antagelse til realitetsbehandling***

- 32 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerens ulovlighedsindsigelse ikke kan antages til realitetsbehandling. I denne forbindelse har Kommissionen for det første gjort gældende, at sagsøgeren ikke i tilstrækkelig grad har præciseret de specifikke bestemmelser, der er omfattet af denne ulovlighedsindsigelse, for det andet, at sagsøgeren i forbindelse med sin besvarelse af det af Retten stillede spørgsmål for første gang og dermed for sent påberåbte sig, at artikel 16, stk. 5, i og bilag V til forordning nr. 517/2014 er ulovlig, for det tredje, at den retlige forbindelse mellem den

anfægtede afgørelse og de bestemmelser, der er omfattet af den nævnte ulovlighedsindsigelse, ikke er godtgjort, og for det fjerde, at sagsøgeren ikke har søgsmålsinteresse, for så vidt som dennes ulovlighedsindsigelse vedrører artikel 16, stk. 2 og 3, i forordning nr. 517/2014.

- 33 I henhold til fast retspraksis kan en ulovlighedsindsigelse, der er fremsat subsidiært i medfør af artikel 277 TEUF – når en tredje retsakts lovlighed i hovedsagen anfægtes – kun antages til realitetsbehandling, når der er en sammenhæng mellem denne retsakt og den bestemmelse, hvis ulovlighed påberåbes. For så vidt som artikel 277 TEUF ikke har til formål at gøre det muligt for en part at anfægte anvendeligheden af en generel retsakt, uanset hvilket søgsmål der anlægges, skal ulovlighedsindsigelsens rækkevidde begrænses til det, der er absolut nødvendigt for at afgøre tvisten. Det følger heraf, at den generelle retsakt, hvis ulovlighed påberåbes, skal finde direkte eller indirekte anvendelse på den sag, der er genstand for søgsmålet, og at der skal være en direkte retlig sammenhæng mellem den anfægtede individuelle afgørelse og den omhandlede generelle retsakt (jf. dom af 30.4.2019, Wattiau mod Parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det fremgår dog ligeledes af fast retspraksis, at artikel 277 TEUF må fortolkes tilstrækkelig vidt, således at der sikres en effektiv legalitetskontrol af institutionernes generelle retsakter til gunst for de personer, der er udelukket fra at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af sådanne retsakter. Artikel 277 TEUF's anvendelsesområde skal således endvidere udstrækkes til at omfatte de af institutionernes retsakter, der har været af relevans for vedtagelsen af den afgørelse, som er genstand for annulationsøgsmålet, således at den nævnte afgørelse i det væsentlige hviler på disse, selv om disse retsakter ikke formelt udgør retsgrundlaget (jf. dom af 30.4.2019, Wattiau mod Parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Desuden kan reglerne for en og samme ordning ikke opdeles kunstigt med henblik på undersøgelsen af en ulovlighedsindsigelse (jf. i denne retning dom af 8.9.2020, Kommissionen og Rådet mod Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 76).
- 35 I denne henseende skal det for det første fastslås, at sagsøgeren har identificeret de bestemmelser, hvis ulovlighed påberåbes, tilstrækkeligt klart.
- 36 Som det fremgår af sagsøgerens første påstand, vedrører dennes ulovlighedsindsigelse nemlig artikel 16 i forordning nr. 517/2014. Det bemærkes endvidere, at artikel 16 i forordning nr. 517/2014 henviser til bilag V til forordningen, og at bilag V og VI til forordningen henviser til forordningens artikel 16, så ulovlighedsindsigelsen skal forstås således, at den er rettet mod forordningens artikel 16 sammenholdt med bilag V og VI hertil. Endelig fremgår det klart af stævningen, at sagsøgeren har gjort gældende, at HFC-kvotefordelingsordningen er ulovlig, bl.a. af den grund, at de virksomheder, der ikke har indberettet at have markedsført HFC i perioden fra 2009 til 2012 (herefter »de nytilkomne«), forskelsbehandles i forhold til de virksomheder, der har indberettet at have markedsført HFC i denne periode (herefter »de historiske virksomheder«). Sagsøgeren henviser herved til hele den ordning, der er indført ved artikel 16 i forordning nr. 517/2014, sammenholdt med bilag V og VI hertil.
- 37 Det følger ligeledes heraf, at Kommissionens henvisning til, at sagsøgeren først har påberåbt sig ulovligheden af visse bestemmelser vedrørende den omhandlede ordning på et fremskredent stadium i proceduren og dermed for sent, savner faktisk grundlag.
- 38 Hvad for det andet angår den angiveligt manglende sammenhæng mellem de bestemmelser, der er omfattet af ulovlighedsindsigelsen, og den anfægtede afgørelse skal det først fastslås, at den anfægtede afgørelse blev truffet på grundlag af artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 517/2014 på

baggrund af en erklæring afgivet af sagsøgeren i henhold til forordningens artikel 16, stk. 2. Dernæst afhænger den kvote, der blev tildelt sagsøgeren ved denne afgørelse, både af antallet af nytilkomne, af størrelsen af de kvoter, som disse har ansøgt om, og af størrelsen af de kvoter, der er blevet tildelt henholdsvis de historiske virksomheder og de nytilkomne, for hvilke der allerede var blevet fastsat en referenceværdi på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse (jf. denne doms præmis 57), således at den anfægtede afgørelse nødvendigvis hviler enten direkte eller indirekte på alle de regler for kvotefordeling, der er omfattet af forordningens artikel 16 og af de bilag, som denne artikel henviser til.

- 39 Under omstændighederne i den foreliggende sag, hvor den ordning, der er omfattet af ulovlighedsindsigelsen, består af en kombination af regler, der er fastsat i artikel 16 i og bilag V og VI til forordning nr. 517/2014, ville det i øvrigt være kunstigt for Retten at opdele ordningen efter de forskellige bestemmelser med henblik på undersøgelsen af ulovlighedsindsigelsen.
- 40 På baggrund af det ovenstående må det fastslås, at den påkrævede sammenhæng mellem de bestemmelser, hvis ulovlighed påberåbes, og den anfægtede afgørelse er godtgjort.
- 41 Hvad for det tredje angår sagsøgerens angiveligt manglende søgsmålsinteresse tager Kommissionens argumentation udgangspunkt i den forudsætning, at artikel 16, stk. 2 og 3, i forordning nr. 517/2014 med henblik på undersøgelsen af ulovlighedsindsigelsen kan adskilles fra resten af bestemmelserne i denne artikel og i de bilag, som den henviser til. Det er imidlertid tilstrækkeligt at fastslå, at denne forudsætning i den foreliggende sag er fejlagtig, således som det fremgår af denne doms præmis 38 og 39.
- 42 Hvis Kommissionens argumentation vedrørende artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014 skulle følges, ville artikel 277 TEUF i øvrigt miste enhver effektiv virkning. Kommissionen har nemlig anført, at sagsøgeren ikke ville kunne tildeles nogen kvote, hvis den omhandlede bestemmelse forsvandt fra det juridiske system, hvorved sagsøgeren ville miste interessen i at påberåbe sig dens ulovlighed. En sådan holdning svarer imidlertid til at fratage et retssubjekt muligheden for at anfægte lovligheden af de betingelser, som en bestemmelse opstiller for tildeling af en rettighed.
- 43 Henset til det ovenstående må det konkluderes, at den af sagsøgeren fremsatte ulovlighedsindsigelse kan antages til realitetsbehandling.

### ***Realiteten***

- 44 Med sit søgsmål har sagsøgeren nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse. Sagsøgeren har i denne forbindelse fremsat en ulovlighedsindsigelse vedrørende den kvotetildelingsordning, der er indført ved forordning nr. 517/2014.
- 45 Sagsøgeren har til støtte for denne ulovlighedsindsigelse anført to klagepunkter, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, og det andet vedrører en utilstrækkelig begrundelse.

*Klagepunktet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling*

- 46 Med sit første klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at de regler for kvotefordeling, der er indført ved forordning nr. 517/2014, er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet de skaber en ubegrundet forskelsbehandling mellem nytilkomne og historiske virksomheder. Støttet af Rådet og Parlamentet har Kommissionen bestridt sagsøgerens argumentation.
- 47 Ifølge fast retspraksis kræver det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling eller det generelle ligebehandlingsprincip, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Det skal således først undersøges, om den forskellige behandling, som sagsøgeren har henvist til, vedrører ensartede situationer, dernæst, om denne forskellige behandling medfører ulemper, og endelig, om den nævnte forskellige behandling er objektivt begrundet.

*– Forskellig behandling af ensartede situationer*

- 49 Hvad angår sagsøgerens påstand om forskelsbehandling af nytilkomne i forhold til de historiske virksomheder bemærkes, at en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet på grund af en forskellig behandling forudsætter, at de pågældende situationer er ensartet vurderet, henset til alle de omstændigheder, som kendetegner dem (dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 25).
- 50 Ifølge retspraksis skal de omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og dermed deres ensartede karakter, navnlig fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den retsakt, der indfører en forskellig behandling. Endvidere skal der tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som den pågældende retsakt henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område (jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 I den foreliggende sag skal der for det første erindres om, hvorledes den HFC-kvotefordelingsordning, der er indført ved forordning nr. 517/2014, fungerer.
- 52 Kommissionen tildeler hvert år virksomhederne kvoter for markedsføring af HFC i overensstemmelse med artikel 16, stk. 5, i forordning nr. 517/2014, sammenholdt med bilag VI hertil.
- 53 I forbindelse med fastsættelsen af virksomhedernes kvoter sondres der i bilag VI til forordning nr. 517/2014 mellem virksomheder, for hvilke der er fastsat en referenceværdi, og virksomheder, for hvilke der ikke er fastsat en sådan referenceværdi.
- 54 Hver virksomhed, for hvilken en referenceværdi er fastsat, modtager i henhold til bilag VI, punkt 1, til forordning nr. 517/2014 en kvote svarende til 89% af referenceværdien ganget med den procent, der er angivet i bilag V til forordningen for det pågældende år.

- 55 De virksomheder, for hvilke der ikke er fastsat en referenceværdi, og som har indgivet en erklæring i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, modtager derimod i overensstemmelse med bilag VI, punkt 2, til forordningen en kvote, der bestemmes efter en beregning i flere trin.
- 56 Først bestemmes den samlede mængde HFC, der kan tildeles til disse virksomheder. Med henblik herpå fratrækkes summen af de kvoter, der er tildelt de virksomheder, for hvilke en referenceværdi er fastsat, den maksimale tilgængelige mængde for det pågældende år, jf. bilag V til forordning nr. 517/2014. Dernæst modtager hver virksomhed en kvote, der bestemmes i forhold til den ansøgte mængde, den tilgængelige mængde og antallet og omfanget af de øvrige erklæringer, som er indgivet i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014.
- 57 For det andet bemærkes, at alle virksomheder i princippet kan få fastsat en referenceværdi. Referenceværdien er nemlig baseret på den mængde HFC, som en virksomhed tidligere har markedsført på lovlig vis i EU i en vis periode, og fastsættes af Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt for en periode på tre år.
- 58 I den første fase af anvendelsen af forordning nr. 517/2014 blev der imidlertid kun fastsat en referenceværdi for de historiske virksomheder, som i henhold til forordningens artikel 16, stk. 1, var baseret på det årlige gennemsnit af de mængder HFC, som virksomhederne havde indberettet som markedsført fra 2009 til 2012.
- 59 I denne henseende vedtog Kommissionen den 31. oktober 2014 gennemførelsesafgørelse 2014/774/EU om fastsættelse, jf. forordning nr. 517/2014, af referenceværdier for perioden fra den 1. januar 2015 til den 31. december 2017 for hver producent eller importør, der har indberettet markedsføring af HFC i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 842/2006 (EUT 2014, L 318, s. 28, herefter »gennemførelsesafgørelsen af 31. oktober 2014«), hvorved den kun fastsatte referenceværdier for de historiske virksomheder.
- 60 I overensstemmelse med artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014 har Kommissionen siden da hvert tredje år bestemt referenceværdierne for de omhandlede virksomheder på grundlag af det årlige gennemsnit af de mængder HFC, der på lovlig vis er markedsført.
- 61 Således vedtog Kommissionen den 24. oktober 2017 gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1984 om fastsættelse, jf. forordning nr. 517/2014, af referenceværdier for perioden fra den 1. januar 2018 til den 31. december 2020 for hver producent eller importør, der fra den 1. januar 2015 lovligt har markedsført hydrofluorcarboner som indberettet i medfør af nævnte forordning (EUT 2017, L 287, s. 4, herefter »gennemførelsesafgørelsen af 24. oktober 2017«).
- 62 Selv om der ved gennemførelsesafgørelsen af 31. oktober 2014 kun blev fastsat en referenceværdi for de historiske virksomheder, fastsatte gennemførelsesafgørelsen af 24. oktober 2017 en referenceværdi for såvel de historiske virksomheder som for de nytilkomne, der havde afgivet erklæringer i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, og som havde markedsført HFC i den omhandlede periode.
- 63 For det tredje bemærkes, at det følger af det ovenstående, at historiske virksomheder og nytilkomne behandles forskelligt.



- 64 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at alle de historiske virksomheder i henhold til artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 517/2014, sammenholdt med bilag V og bilag VI, punkt 1, til forordningen, i den første treårige periode modtog kvoter, der udgjorde 89% af den maksimale mængde HFC, der kunne markedsføres i EU hvert år, mens alle de nytilkomne i denne periode kun modtog 11% af den nævnte mængde.
- 65 Desuden bemærkes det, at selv om nytilkomne kan få fastsat en referenceværdi ved fastsættelsen hvert tredje år af de nye referenceværdier, forholder det sig ikke desto mindre således, at uanset denne mulighed består forskelsbehandlingen over tid, således som det fremgår af de oplysninger, som Kommissionen har fremlagt, og af den simulation, som Kommissionen har foretaget som svar på Rettens spørgsmål.
- 66 Af de samlede mængder, der blev tildelt i 2015 (183,1 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter), blev 162,9 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter tildelt de historiske virksomheder, og 20,1 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter blev tildelt de nytilkomne. Af de samlede mængder, der blev tildelt i 2016 (170,3 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter), blev 151,6 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter tildelt de historiske virksomheder, og 18,7 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter blev tildelt de nytilkomne. Af de samlede mængder, der blev tildelt i 2017 (170,3 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter), blev 151,4 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter tildelt de historiske virksomheder, og 18,9 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter blev tildelt de nytilkomne, for hvilke der endnu ikke var fastsat en referenceværdi. Af de samlede mængder, der blev tildelt i 2018 (101,5 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter), blev 93,5 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter tildelt alle de virksomheder, for hvilke der var fastsat en referenceværdi (heraf 78,2 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter til de historiske virksomheder), og 7,9 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter blev tildelt de nytilkomne, for hvilke der endnu ikke var fastsat en referenceværdi. Endelig blev der af de samlede mængder, der blev tildelt i 2019 (100,3 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter), tildelt 91,1 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter til alle de virksomheder, for hvilke der var fastsat en referenceværdi (heraf 78 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter til de historiske virksomheder), og 9,1 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter blev tildelt de nytilkomne, for hvilke der endnu ikke var fastsat en referenceværdi. Desuden forbeholdes en ikke ubetydelig del af de samlede tilgængelige mængder hvert år de historiske virksomheder, og den vil stadig udgøre ca. 30% i 2030.
- 67 For det fjerde befinder de historiske virksomheder og de nytilkomne, i modsætning til det af Kommissionen, Rådet og Parlamentet anførte, sig i en ensartet situation for så vidt angår formålet med forordning nr. 517/2014.
- 68 Formålet med forordning nr. 517/2014 er nemlig at indføre en kvoteordning for markedsføring af HFC.
- 69 Ifølge 13. betragtning til forordning nr. 517/2014 har denne til formål at reducere emissionerne af HFC på langt sigt ved gradvist at reducere mængden af HFC, der kan markedsføres.
- 70 Dette mål indgår i Unionens politik om at begrænse de globale klimaændringer til en temperaturstigning på 2°C og dermed undgå uønskede klimakonsekvenser, således som det fremgår af første betragtning til forordning nr. 517/2014.
- 71 Henset til disse forhold befinder de historiske virksomheder og de nytilkomne sig i en ensartet situation.
- 72 Både de historiske virksomheder og de nytilkomne har nemlig behov for kvoter til markedsføring af HFC.

- 73 Desuden er drivhusgasemissionernes klimakonsekvenser de samme, uanset om disse emissioner skyldes en historisk virksomheds eller en nytilkommens markedsføring af HFC.
- 74 Kommissionens argument om, at de historiske virksomheder befinder sig i en anden situation på grund af deres investeringer og berettigede forventninger, er ikke relevant for undersøgelsen af situationernes ensartethed for så vidt angår formålet med forordning nr. 517/2014.
- 75 Dette gælder ligeledes for Kommissionens argument om, at nytilkomne, henset til målet om gradvist at reducere HFC-emissionerne, befinder sig i en situation, der er forskellig fra de historiske virksomheders situation, idet det for førstnævnte handler om at indlede en ny aktivitet og for sidstnævnte om at fortsætte en aktivitet, der allerede blev udøvet tidligere.
- 76 Den forskel på situationerne, som Kommissionen har henvist til, er nemlig ikke relevant med henblik på at afgøre, om de nævnte situationer er ensartede. Formålet med forordning nr. 517/2014 er at indføre en ordning med kvoter for markedsføring af HFC med henblik på at nå målet om en gradvis reduktion af HFC-emissionerne. Henset til den maksimale tilgængelige mængde og den gradvise reduktion heraf befinder de historiske virksomheder og de nytilkomne sig imidlertid i en ensartet situation.
- 77 Det må derfor konkluderes, at de historiske virksomheder og de nytilkomne med henblik på undersøgelsen af reglerne om kvotefordeling i lyset af ligebehandlingsprincippet befinder sig i en ensartet situation, selv om de behandles forskelligt.
- 78 Hvad særligt angår de små og mellemstore virksomheder (SMV'er) i medlemsstaterne i Central- eller Østeuropa har sagsøgeren derimod ikke fremlagt oplysninger, der gør det muligt at konkludere, at den omhandlede kvotetildelingsordning indebærer en indirekte forskelsbehandling af disse.
- 79 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at der er tale om en forskellig behandling af ikke to, men tre kategorier af erhvervsdrivende, nemlig de historiske virksomheder, de nytilkomne, for hvilke der var fastsat en referenceværdi for 2018-2020, og de nytilkomne, for hvilke der endnu ikke var fastsat en referenceværdi, skal det endelig bemærkes, at sagsøgeren samtidig henviser til, at der ved forordning nr. 517/2014 indføres »to lovgivningsveje«, og at den sætter de historiske virksomheders situation op imod de nytilkomnes situation, uanset om der er fastsat referenceværdier for disse eller ej. Sagsøgerens argumentation skal derfor forstås således, at den alene vedrører den angivelige forskelsbehandling af historiske virksomheder i forhold til nytilkomne.
- 80 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at de historiske virksomheder og de nytilkomne behandles forskelligt, selv om de befinder sig i ensartede situationer for så vidt angår formålet med og målet for forordning nr. 517/2014.

– *Ulemper som følge af en forskellig behandling af ensartede situationer*

- 81 Ifølge retspraksis er det en betingelse for at kunne kritisere EU-lovgiver for at have tilsidesat ligebehandlingsprincippet, at denne har behandlet ensartede situationer forskelligt på en sådan måde, at visse personer stilles ringere end andre (jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

82 Kommissionen har i den foreliggende sag ikke bestridt, at den forskellige behandling af de nytilkomne i forhold til de historiske virksomheder medfører ulemper for førstnævnte. Under alle omstændigheder er det tilstrækkeligt at henvise til de oplysninger, der er gengivet i præmis 63-66 i denne dom, for at godtgøre, at der foreligger sådanne ulemper.

83 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at den forskellige behandling af de historiske virksomheder i forhold til de nytilkomne medfører ulemper for sidstnævnte.

– *Begrundelse for en forskellig behandling af ensartede situationer*

84 Ifølge sagsøgeren er den forskellige behandling af de historiske virksomheder i forhold til de nytilkomne vilkårlig og på ingen måde begrundet. I denne forbindelse har sagsøgeren navnlig kritiseret lovgiver for at have fastsat fordelingsnøglen for kvoterne uden at have foretaget en tilstrækkelig dataanalyse eller under alle omstændigheder uden at have fremlagt de pågældende data. I praksis medfører den indførte ordning en »enorm uforholdsmæssighed« ved tildelingen af kvoter. Forskelsbehandlingen forværres desuden af stigningen i antallet af nytilkomne, eftersom de historiske virksomheder kan opnå betydelige indtægter fra salget af deres kvoter og ligeledes modtage kvoter fra reserven.

85 Støttet af Rådet og Parlamentet har Kommissionen bestridt sagsøgerens argumentation.

86 En forskellig behandling er berettiget, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

87 Da der i den foreliggende sag er tale om en retsakt, skal det bemærkes, at det påhviler EU-lovgiver at godtgøre eksistensen af de objektive kriterier, der er fremført som begrundelse, og at forelægge Unionens retsinstanser de oplysninger, som er nødvendige til efterprøvelse af, at der er anvendt sådanne kriterier (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

88 I retspraksis har man anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer denne et vidt skøn, når de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Endvidere er det berettiget, at EU-lovgiver går etapevis frem, når denne skal omstrukturere en sektor eller indføre en kompliceret ordning og bl.a. træffe foranstaltninger på grundlag af de indvundne erfaringer (jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

89 Selv om der tilkommer EU-lovgiver en sådan beføjelse, er denne dog forpligtet til at basere sin beslutning på kriterier, som er objektive, og som står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og til i denne forbindelse at tage hensyn til alle de faktiske omstændigheder samt de tekniske og videnskabelige data, som er tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende retsakt (jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

- 90 I denne henseende præciseres, at det forholder sig således, at EU-lovgivers vide skønsbeføjelse, hvis udøvelse er omfattet af en begrænset retslig prøvelse, ikke udelukkende omfatter arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold (jf. dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 Selv en retslig prøvelse, der har et begrænset omfang, fordrer, at de EU-institutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Unionens retsinstanser at godtgøre, at retsaktens blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsbeføjelse, hvilket forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsaktens har til formål at regulere, tages i betragtning. Det følger heraf, at disse institutioner i det mindste skal være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, der skulle tages i betragtning til støtte for de foranstaltninger i denne retsakt, der anfægtes, og som udøvelsen af deres skønsbeføjelse afhang af (jf. dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 92 Endelig skal EU-lovgiver ved udøvelsen af sit skøn ud over hovedformålet fuldt ud tage hensyn til de berørte interesser. Ved undersøgelsen af de forpligtelser, som er forbundet med forskellige mulige foranstaltninger, må det antages, at de tilstræbte formål ganske vist kan være af så stor betydning, at de kan begrunde, at foranstaltningerne har væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende, men udøvelsen af EU-lovgivers skøn må ikke medføre resultater, som åbenbart er mindre hensigtsmæssige end dem, der kan opnås ved anvendelse af andre foranstaltninger, som også er egnede til disse formål (jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 93 Med henblik på undersøgelsen af begrundelsen for den forskellige behandling, der er konstateret i den foreliggende sag, skal det følgelig for det første undersøges, om EU-lovgivers vurdering bygger på en hensyntagen til de relevante data, og om den forskellige behandling af de historiske virksomheder i forhold til de nytilkomne er baseret på kriterier, som er objektive, og som står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges med den pågældende lovgivning.
- 94 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 517/2014 er det kriterium, som den forskellige behandling er baseret på, om virksomheden har indberettet data om markedsføring af HFC fra 2009 til 2012 i henhold til artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 842/2006 af 17. maj 2006 om visse fluorholdige drivhusgasser (EUT 2006, L 161, s. 1). Virksomheden er efter omstændighederne omfattet af den ordning, der er fastsat i artikel 16, stk. 1, eller i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014.
- 95 De oplysninger, som lovgiver har lagt til grund, og de betragtninger, der har ført til de trufne valg, fremgår af forordning nr. 517/2014's tilblivelseshistorie.
- 96 Det fremgår nemlig af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 7. november 2012 om fluorholdige drivhusgasser (COM/2012/643 final – 2012/0305 (COD), herefter »forslaget til forordning«), at Kommissionen støttede sig på arbejdsdokument af 7. november 2012 fra Kommissionens tjenestegrene (Impact Assessment – Review of Regulation [EC] N° 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases (Konsekvensanalyse – Revision af forordning (EF) nr. 842/2006), SWD[2012] 364 final, herefter »konsekvensanalysen«), som var vedlagt det omhandlede forslag.

- 97 Som bemærket i konsekvensanalysens punkt 2 og anført i punkt 2 i forslaget til forordning har Kommissionen indhentet omfattende teknisk rådgivning fra en række ekspertundersøgelser, herunder også en omfattende forberedende undersøgelse til brug ved revisionen af forordning nr. 842/2006. En ekspertgruppe med 47 medlemmer fra forskellige industrisektorer, medlemsstater og ikke-statslige organisationer (NGO'er) blev bedt om at rådgive og komme med teknisk input til denne undersøgelse. Det Fælles Forskningscenter foretog endvidere en makroøkonomisk analyse af de strategiske muligheder.
- 98 Det fremgår endvidere heraf, at Kommissionen gennemførte en omfattende høring af de interesserede parter, herunder en tremåneders offentlig onlinehøring fra den 26. september til den 19. december 2011. Blandt de 261 interesseparter, som deltog i internethøringen, kom 164 fra organisationer, hvoraf de 75% var knyttet til industrien. I øvrigt repræsenterede mindst 47 af de 161 konsulterede interesseparter SMV'ernes synspunkter.
- 99 Endelig fremgår det, at Kommissionen den 13. februar 2012 afholdt en offentlig høring i Bruxelles (Belgien) med deltagelse af mere end 130 parter, som repræsenterede industrien, medlemsstaterne, NGO'er og Parlamentet. Dette møde gav disse deltagere mulighed for at komme med tilbagemeldinger og give udtryk for deres synspunkter vedrørende de forskellige muligheder.
- 100 Årsagerne til, at lovgiver principielt har tildelt kvoterne i forhold til den tidligere markedsførte mængde HFC, fremgår bl.a. af konsekvensanalysens s. 164-166.
- 101 Det følger indledningsvis heraf, at lovgiver, efter at have undersøgt mulighederne for at sælge kvoter på auktion eller tildele dem gratis, valgte den anden mulighed.
- 102 Lovgiver vurderede, at salg på auktion var uforholdsmæssigt i forhold til markedets størrelse. Desuden var lovgiver af den opfattelse, at det pågældende markeds stærke koncentration risikerede at forhindre et auktionssystem i at fungere korrekt.
- 103 Hvad dernæst angår lovgivers valg fremgår det endvidere af konsekvensanalysen, at denne, efter at have undersøgt mulighederne for en kvotetildeling på grundlag af ansøgninger og en kvotetildeling på grundlag af de historiske emissioner, principielt valgte at anvende den anden mulighed.
- 104 Som det ligeledes fremgår af konsekvensanalysen, henviste lovgiver i denne forbindelse til erfaringerne fra den kvoteordning, der var indført for stoffer, der nedbryder ozonlaget. Det fulgte nemlig heraf, at nogle virksomheder havde tendens til at overdrive deres behov i deres erklæringer, hvilket var til skade for dem, der afgav mere realistiske erklæringer. Man fandt således, at en »udbredt praksis med overdrevne erklæringer« risikerer at forstyrre kvotetildelingsordningens korrekte funktion.
- 105 Hvad endelig angår kvotefordelingsnøglen fremgår det af 15. betragtning til forordning nr. 517/2014, at den forskellige behandling følger af lovgivers principielle valg af at tildele kvoter på grundlag af den mængde HFC, der er markedsført i referenceperioden, dvs. fra 2009 til 2012, samtidig med at 11% af den samlede kvantitative begrænsning forbeholdes de nytilkomne »[f]or ikke at udelukke små virksomheder [...], der ikke har markedsført mere end ét ton fluorholdige drivhusgasser i referenceperioden«.

- 106 I denne forbindelse konkluderede Kommissionen, som det fremgår af konsekvensanalysen, på grundlag af de oplysninger vedrørende perioden fra 2007 til 2011, som de virksomheder, der var aktive på markedet for HFC, havde indberettet til den i henhold til forordning nr. 842/2006, at en andel på 5% af den historiske referenceværdi, henset til modenheten af markedet for HFC i bulk, var tilstrækkelig til at opfylde de nytilkomnes behov.
- 107 Den af Kommissionen foreslåede kvotefordelingsnøgle blev drøftet under lovgivningsprocessen. Under lovgivningsproceduren drøftede medlemsstaterne nemlig i Rådet størrelsen af reserven for nytilkomne og undersøgte, om denne skulle øges til 15-20% af den samlede mængde HFC. I denne sammenhæng blev der den 13. september 2013 afholdt et møde i arbejdsgruppen for miljø med det formål at opfordre medlemsstaterne til bl.a. at udtale sig om det passende niveau for reserven for nytilkomne. Efter disse drøftelser blev der opnået enighed om den kvotefordelingsnøgle, der blev fastsat ved forordning nr. 517/2014.
- 108 På baggrund af det ovenstående kan sagsøgerens argumenter ikke tiltrædes.
- 109 Dels er sagsøgerens udtalelse om, at lovgiver burde have fulgt ordningen på markedet for CO<sub>2</sub>-emissionsrettigheder, hvilket ville have forhindret den angivelige aktuelle ukontrollerede udvikling af HFC-markedet, ikke underbygget.
- 110 Dels savner sagsøgerens kritik, hvorefter kvotefordelingsnøglen er vilkårlig og er blevet fastsat af lovgiver uden at have foretaget de nødvendige analyser eller uden at have baseret sig på de relevante data, faktisk grundlag, således som det fremgår af præmis 105-107 i denne dom. Derudover skal det fastslås, at fastsættelsen af denne fordelingsnøgle afspejler politiske valg, i den foreliggende sag prognosen for, hvor stor en del af kvoterne, der er nødvendig for at give de nytilkomne tilstrækkelig adgang til HFC-markedet, i forhold til hvilke retspraksis indrømmer lovgiver et vidt skøn.
- 111 Henset til det ovenstående må det konkluderes, at lovgivers valg at sondre mellem historiske virksomheder og nytilkomne bygger på en hensyntagen til de relevante data, og at den forskellige behandling er baseret på kriterier, som er objektive og rimelige med henblik på at sikre, at kvotetildelingsordningen fungerer korrekt, og garantere, at nytilkomne har tilstrækkelig adgang til markedet.
- 112 For det andet skal det med henblik på undersøgelsen af begrundelsen for den forskellige behandling i overensstemmelse med den i præmis 86 og 92 i denne dom nævnte retspraksis undersøges, om den forskellige behandling står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, og om lovgiver ikke dermed har overskredet sin skønsbeføjelse ved ikke at tage hensyn til de berørte interesser eller ved at træffe foranstaltninger, der medfører resultater, som åbenbart er mindre hensigtsmæssige end dem, der kan opnås ved anvendelse af andre foranstaltninger, som også er egnede til at nå de forfulgte mål.
- 113 Det skal i denne forbindelse fastslås, at lovgiver har taget hensyn til de nytilkomnes interesser ved at oprette en reserve, som for den første treårige periode for kvotetildeling var fastsat til 11% af de tilgængelige mængder HFC.
- 114 Sagsøgeren er imidlertid af den opfattelse, at den forskellige behandling af de historiske virksomheder og de nytilkomne ikke er forholdsmæssig, og at lovgiver har overskredet sin skønsbeføjelse ved at kumulere ulemperne for de nytilkomne.

- 115 Ifølge sagsøgeren stilles de nytilkomne nemlig ringere i flere henseender.
- 116 For det første er antallet af nytilkomne i fortsat vækst, hvilket bevirker, at den mængde, der er til rådighed for hver af de nytilkomne, falder forholdsmeæssigt. Derimod påvirkes de mængder, der er til rådighed for de historiske virksomheder, ikke af det stigende antal virksomheder, der er aktive på markedet.
- 117 For det andet kan de nytilkomne ikke forudsige den mængde, der skal indgå i de fremtidige kvotetildelinger, hvilket gør det særdeles vanskeligt at planlægge deres aktiviteter. De historiske virksomheder ved derimod nøjagtig, hvor stor en mængde HFC de kan markedsføre frem til 2030.
- 118 For det tredje har de historiske virksomheder betydelige indtægter fra »salget« af deres kvoter, hvilket er til skade for de nytilkomne og i øvrigt viser, at de mængder, der tildeles de historiske virksomheder, er for store.
- 119 For det fjerde kan de historiske virksomheder i modsætning til det i 15. betragtning til forordning nr. 517/2014 anførte skaffe sig kvoter fra reserven, hvilket yderligere forværrer forskelsbehandlingen af de nytilkomne.
- 120 Endelig er den forskellige behandling for det femte så meget desto mere alvorlig, som de nytilkomne reelt ikke kan anvende de kvoter, de får tildelt. Det er praktisk talt umuligt at importere HFC i en mængde på under en containers samlede kapacitet. Den lille mængde HFC, som de får tildelt, er altså ikke tilstrækkelig til at importere HFC i en tilstrækkelig mængde til at fylde en container.
- 121 Disse argumenter kan ikke tiltrædes.
- 122 Det skal nemlig først bemærkes, at der for de nytilkomne i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014 fastsættes referenceværdier på grundlag af de mængder HFC, der på lovlig vis er markedsført i Unionen i referenceperioden.
- 123 Disse virksomheder er således ikke længere begrænset til at få tildelt fremtidige kvoter ud fra en ansøgning indgivet i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, men modtager kvoter på grundlag af den referenceværdi, der er fastsat for de enkelte virksomheder. De ulemper, som sagsøgeren har gjort gældende, er således kun forbigående. I øvrigt kunne sagsøgeren selv have fået fastsat en referenceværdi ved gennemførelsesafgørelsen af 24. oktober 2017, hvis virksomheden havde markedsført HFC i overensstemmelse med de kvoter, den var blevet tildelt for 2015 og 2016.
- 124 Dernæst skal udviklingen i kvotefordelingen fremhæves. Det fremgår i denne forbindelse af de data, som sagsøgeren ikke har bestridt, og som følger af den simulation, som Kommissionen har fremlagt som svar på et spørgsmål fra Retten, at andelen af kvoter, der tildeles fra reserven, stiger fra år til år. I 2030 vil 40-55% af de samlede mængder, der er til rådighed for alle virksomhederne, således blive tildelt fra reserven. Samtidig falder andelen af de mængder, der er forbeholdt de historiske virksomheder, kontinuerligt fra 89% i 2015 til ca. 33% i 2030.
- 125 Desuden er det forkert at kritisere lovgiver for, at den kvotefordelingsordning, der er indført ved forordning nr. 517/2014, ikke er i overensstemmelse med 15. betragtning til forordningen.

- 126 Det bemærkes, at 11% af den samlede kvantitative begrænsning i overensstemmelse med 15. betragtning til forordning nr. 517/2014 »i starten« skulle forbeholdes de nytilkomne. Det fremgår imidlertid af bilag VI, punkt 3, til denne forordning, at anmodningerne i de historiske virksomheders erklæringer, som blev indgivet i henhold til forordningens artikel 16, stk. 2, i perioden fra 2015 til 2017 først blev imødekommet efter tildelingen af kvoter til de nytilkomne, hvilket netop indebærer, at reserven på 11% i den første treårsperiode udelukkende var tilgængelig for de nytilkomne.
- 127 Hvad endvidere angår argumentet vedrørende indtægterne fra »salget« af kvoter er det ubestridt, at det fremgår af de tal, som Kommissionen har fremlagt som svar på et spørgsmål fra Retten, at de historiske virksomheder hvert år har overført en meget betydelig procentdel af de kvoter, de var blevet tildelt. Eksempelvis blev de historiske virksomheder i 2017 tildelt 151,4 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter HFC, og de overførte 63,1 mio. ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter.
- 128 Kommissionen har imidlertid – uden at blive modsagt af sagsøgeren på dette punkt – oplyst, at langt størstedelen af disse overførsler fandt sted mellem virksomheder i samme koncern, og at kun en ubetydelig del af overførslerne vedrørte nye virksomheder.
- 129 Under disse omstændigheder kan sagsøgerens tese om, at gruppen af historiske virksomheder i modsætning til gruppen af nytilkomne drager fordel af betydelige indtægter fra »salget« af kvoter, ikke tiltrædes.
- 130 Argumentet vedrørende den angivelige vanskelighed i praksis ved at fylde containere på grund af de for små kvoter, som de nytilkomne modtager, kan heller ikke lægges til grund.
- 131 Den eventualitet, hvor en tildelt kvote ikke er tilstrækkelig stor til, at der kan foretages import af HFC i en tilstrækkelig mængde til at fylde en container, er nemlig både hypotetisk og helt vilkårlig, hvilket lovgiver ikke kan kritiseres for ikke at have taget hensyn til. Desuden har Kommissionen under alle omstændigheder – uden at blive modsagt af sagsøgeren på dette punkt – oplyst, at det er muligt for flere virksomheder, der råder over mængdemæssigt små kvoter, at slå disse små mængder sammen for at nå op på den minimumsmængde, der teknisk set er nødvendig for at fylde en container.
- 132 Hvad endelig angår antallet af nytilkomne er det korrekt, at dette er steget kraftigt, hvilket har bevirket, at de mængder HFC, der er til rådighed for hver enkelt nytilkommen, er faldet forholdsmæssigt, mens de mængder, der er til rådighed for de historiske virksomheder, ikke er blevet påvirket af det stigende antal nytilkomne.
- 133 I modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, indebærer dette imidlertid ikke, at lovgiver har overskredet sin vide skønsbeføjelse.
- 134 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at betydningen af målet om at beskytte miljøet og navnlig om gradvist at reducere emissionerne af HFC i overensstemmelse med de principper, der er nævnt i denne doms præmis 92, kan begrunde negative økonomiske følger for visse kategorier af virksomheder.
- 135 For det andet mindskes betydningen af reduktionen af de mængder HFC, der er til rådighed for de nytilkomne i forhold til deres antal, af to forhold.



- 136 Som anført i denne doms præmis 57 kan de nytilkomne nemlig få fastsat en referenceværdi og således modtage kvoter, som dermed ikke længere bestemmes ud fra det stigende antal nytilkomne.
- 137 Som det er fastslået i denne doms præmis 124, stiger andelen af de mængder HFC, der skal tildeles fra reserven, og som således er til rådighed for de nytilkomne, desuden fra år til år, mens andelen af de mængder, der skal tildeles de historiske virksomheder, bliver ved med at falde.
- 138 For det tredje skal lovgiver i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 89, tage hensyn til alle de faktiske omstændigheder samt de tekniske og videnskabelige data, som er tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende retsakt.
- 139 Sagsøgeren har imidlertid ikke gjort gældende, at lovgiver på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 517/2014 vidste eller burde have vidst, at antallet af nytilkomne ville stige betydeligt.
- 140 For det fjerde medfører stigningen i antallet af nytilkomne, for så vidt som der er fastsat et loft for den mængde HFC, der er til rådighed i reserven, nødvendigvis, at den mængde, der er til rådighed for hver enkelt nytilkommen, falder i takt med, at antallet af nytilkomne stiger.
- 141 Som det fremgår af denne doms præmis 111, har sagsøgeren imidlertid ikke formået at så tvivl om, at den kvotetildelingsordning, der er indført ved forordning nr. 517/2014, følger af et valg fra lovgivers side, som er baseret på kriterier, der er objektive og rimelige.
- 142 Desuden har sagsøgeren ud over sin uunderbyggede udtalelse om, at lovgiver burde have indført en ordning, der er identisk med ordningen på markedet for CO<sub>2</sub>-emissionsrettigheder, ikke forsøgt at påvise, at lovgiver havde mulighed for at vedtage alternative, mindre indgribende, men lige så effektive foranstaltninger, med henblik på at godtgøre, at denne havde overskredet sin vide skønsbeføjelse.
- 143 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at de negative følger for de nytilkomne af stigningen i deres antal ikke indebærer, at lovgiver har overskredet sin vide skønsbeføjelse.
- 144 Henset til det ovenstående gør prøvelsen af de forskellige argumenter, som sagsøgeren har fremført, det ikke muligt at konkludere, at lovgiver har overskredet sin vide skønsbeføjelse ved at træffe foranstaltninger, der medfører resultater, som åbenbart er mindre hensigtsmæssige end dem, der kunne opnås ved anvendelse af andre foranstaltninger, som også var egnede til at nå de forfulgte mål.
- 145 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at den forskellige behandling af historiske virksomheder i forhold til nytilkomne er forholdsmæssig og begrundet. Følgelig må det første klagepunkt forkastes som ugrundet.

*Klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten*

- 146 Med sit andet klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at lovgiver ikke på behørig vis har begrundet reglerne for tildeling af HFC-kvoter.
- 147 Dette klagepunkt, som på ingen måde er underbygget, kan ikke tiltrædes.

- 148 I henhold til fast retspraksis skal begrundelsen tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 149 Begrundelseskravet skal ligeledes fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige elementer, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden af denne retsakt, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 150 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at begrundelsespligtens omfang følger af afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og af, at begrundelsen, når der er tale om almengyldige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde. I denne forbindelse har Domstolen bl.a. allerede præciseret, at hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Fiskekvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 151 Det fremgår i øvrigt af retspraksis, at der kan tages hensyn til de elementer, der indgår i en konsekvensanalyse, ved vurderingen af, om udstederen af retsakten har opfyldt sin begrundelsespligt (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 123 og 124, og af 22.11.2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, præmis 80).
- 152 Det skal derimod bemærkes, at når EU-institutionerne råder over et vidt skøn, og navnlig når de skal træffe valg af bl.a. politisk karakter og komplekse vurderinger, består den retlige prøvelse af de vurderinger, der ligger til grund for udøvelsen af denne skønsbeføjelse, i at efterprøve, at der ikke foreligger åbenbart urigtige skøn (jf. dom af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).
- 153 Selv om institutionernes vide skønsbeføjelse er undergivet en begrænset prøvelse, navnlig med henblik på at afgøre, om retsakten er tilstrækkelig begrundet, og om den er behæftet med åbenbart urigtige skøn (dom af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 96), skal denne begrænsede prøvelse af begrundelsen ikke desto mindre være effektiv.
- 154 Hvad i den foreliggende sag angår den forskellige behandling af de erhvervsdrivende med hensyn til kvotetildelingen bemærkes, at såvel de grunde, der foranledigede lovgiver til at fastsætte tildelingen af HFC-kvoter på grundlag af de historiske emissioner, som dem, der vedrører fordelingsnøglen for de tilgængelige mængder, fremgår af 15. og 16. betragtning til forordning nr. 517/2014 og af konsekvensanalysen. Som anført i præmis 100-107 i denne dom fremgår de grunde, der foranledigede lovgiver til at vælge en ordning baseret på kvotetildeling på grundlag af de historiske emissioner, suppleret med en kvotetildeling på grundlag af ansøgninger for de nytilkomne, nemlig af s. 164-166 i konsekvensanalysen.

- 155 Det fremgik ganske vist af konsekvensanalysen, at det, henset til modenheden af markedet for HFC i bulk, var tilstrækkeligt at forbeholde de nytilkomne 5% af de tilgængelige mængder, mens den nøgle for fordeling af kvoter mellem de historiske virksomheder og de nytilkomne, der i sidste ende blev vedtaget, var på henholdsvis 89% og 11%, og at de grunde, der foranledigede lovgiver til at vedtage denne fordelingsnøgle, ikke er angivet i forordning nr. 517/2014.
- 156 Det fremgår imidlertid af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 150, at det vil være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt.
- 157 Endelig skal det fastslås, at den tilgrundliggende begrundelse under alle omstændigheder, og som det fremgår af undersøgelsen af det første klagepunkt, har givet sagsøgeren mulighed for at få kendskab til grundlaget for den anfægtede foranstaltning og Retten mulighed for at udøve sin prøvelsesret.
- 158 Under disse omstændigheder skal det andet klagepunkt og dermed også sagsøgerens ulovlighedsindsigelse forkastes som ugrundede.
- 159 Henset til det ovenstående, og eftersom søgsmålet alene er støttet på den nævnte ulovlighedsindsigelse, der i henhold til artikel 277 TEUF er fremsat over for forordning nr. 517/2014, skal sagen forkastes.

### **Sagsomkostninger**

- 160 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, hver deres egne omkostninger.
- 161 Da sagsøgeren har tabt sagen, pålægges det denne at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom. Intervenienterne bærer hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Kommissionen.**
- 3) Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet bærer hver deres egne omkostninger.**

Kanninen

Jaeger

Porchia

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juni 2021.

Underskrifter