

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. december 2008 *

I sag C-127/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Conseil d'État (Frankrig) ved afgørelse af 8. februar 2007, indgået til Domstolen den 5. marts 2007, i sagen:

Société Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl.

mod

Premier ministre,

Ministre de l'Écologie et du Développement durable,

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič, A. Ó Caoimh og T. von Danwitz (refererende dommer) samt dommerne G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lohmus og E. Levits,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. marts 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Société Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. ved Rechtsanwalt W. Deselaers og avocat P. Lignières

— den franske regering ved G. de Bergues, L. Butel og S. Gasri, som befuldmægtigede

- Europa-Parlamentet ved L. Visaggio og I. Anagnostopoulou, som befuldmægtigede

- Rådet for Den Europæiske Union ved P. Plaza García, K. Michoel og E. Karlsson, som befuldmægtigede

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J.-B. Laignelot og U. Wölker, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. maj 2008,

afsagt følgende

Dom

¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af 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 L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 (EUT L 338, s. 18, herefter »direktiv 2003/87«).

- 2 Anmodningen er fremsat af Conseil d'État under en sag mellem société Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., på den ene side, og Premier ministre (premierministeren), ministre de l'Écologie et du Développement durable (ministeren for økologi og varig udvikling) og ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (ministeren for økonomi, finanser og industri), på den anden side, vedrørende gennemførelsen af direktiv 2003/87 i fransk ret.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Den 9. maj 1992 blev De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (herefter »rammekonventionen«) vedtaget i New York med det formål at stabilisere koncentrationerne af drivhusgasser i atmosfæren på et sådant niveau, at alle menneskeskabte forstyrrelser, som er farlige for klimasystemet, undgås. Den 11. december 1997 vedtog de kontraherende parter i rammekonventionen i medfør af denne Kyotoprotokollen, som er knyttet til rammekonventionen (herefter »Kyotoprotokollen«), som trådte i kraft den 16. februar 2005.
- 4 Denne protokol har til formål at reducere de samlede emissioner af drivhusgasser, herunder kuldioxid (herefter »CO₂«) med mindst 5% i perioden fra 2008 til 2012 i forhold til 1990-niveauet. De kontraherende parter, som er nævnt i rammekonventionens bilag I, forpligter sig til at sikre, at deres emissioner af drivhusgasser ikke overstiger den procentdel, som er fastsat for deres vedkommende i Kyotoprotokollen, idet de kontraherende parter kan opfylde deres forpligtelser i fællesskab. Den samlede

forpligtelse, som Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater har påtaget sig i henhold til Kyotoprotokollen, vedrører en reduktion inden for den førnævnte periode på i alt 8% af drivhusgasemissionerne i forhold til 1990-niveauet.

Fællesskabsretten

- 5 Rådet for Den Europæiske Union har på Fællesskabets vegne godkendt dels rammekonventionen ved afgørelse 94/69/EF af 15. december 1993 om indgåelse af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (EFT 1994 L 33, s. 11), dels Kyotoprotokollen ved 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). Ifølge denne beslutnings artikel 2, stk. 1, opfylder Fællesskabet og dets medlemsstater i fællesskab den samlede forpligtelse, som de har påtaget sig i henhold til Kyotoprotokollen.
- 6 Da Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber vurderede, at handelen med emissioner af drivhusgasser i kombination med andre foranstaltninger ville komme til at udgøre en væsentlig integrerende del af Fællesskabets strategi til bekæmpelse af klimaændringer, fremlagde den den 8. marts 2000 grønbogen om handel med emissioner af drivhusgasser inden for Den Europæiske Union (KOM(2000) 87 endelig udg.) (herefter »grønbogen«).
- 7 Den 23. oktober 2001 fremsatte Kommissionen i medfør af artikel 175, stk. 1, EF et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en ordning for handel med

kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (KOM(2001) 581 endelig udg.) (herefter »direktivforslaget«), som mundede ud i vedtagelsen af direktiv 2003/87.

- 8 Ifølge femte betragtning har dette direktiv til formål at bidrage til at opfylde Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser til i overensstemmelse med beslutning 2002/358 at reducere menneskeskabte drivhusgasemissioner i henhold til Kyotoprotokollen mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner (herefter »kvoter«) og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen.
- 9 Ifølge direktivets 23. betragtning bør handelen med kvoter »indgå som en del af en omfattende og sammenhængende pakke af politikker og foranstaltninger, der gennemføres på medlemsstats- og fællesskabsplan«. Det præciseres i 25. betragtning, at »[d]er bør gennemføres politikker og foranstaltninger på medlemsstats- og fællesskabsniveau i alle økonomiske sektorer i Den Europæiske Union og ikke kun i industri- og energisektoren for at opnå betydelige begrænsninger af emissionerne«.
- 10 Formålet med direktiv 2003/87 er defineret på følgende måde i artikel 1:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter [...] i Fællesskabet [...] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostnings-effektiv og økonomisk effektiv måde.«

- 11 Ifølge artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87 finder direktivet anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II, herunder CO₂. Bilag I til direktiv 2003/87 vedrører visse aktiviteter inden for sektorerne for energi, produktion og forarbejdning af ferrometaller, mineralindustrien, industrianlæg til fremstilling af papirmasse og industrianlæg til fremstilling af papir og pap, såfremt de udstøder CO₂.

- 12 Artikel 4 i direktiv 2003/87 bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at anlæg fra den 1. januar 2005 kun udfører de i bilag I opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført gas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse udstedt af en kompetent myndighed i overensstemmelse med artikel 5 og 6 [...]«

- 13 Ifølge artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2003/87 udsteder den kompetente myndighed en drivhusgasemissionstilladelse, hvorved der gives tilladelse til at udlede drivhusgasser fra et anlæg i sin helhed eller fra dele af dette, hvis den finder det godtgjort, at driftslederen er i stand til at overvåge og rapportere emissionerne af disse gasser. Ifølge samme artikels stk. 2 indebærer denne tilladelse bl.a. »en forpligtelse til at returnere kvoter svarende til anlæggets samlede emissioner i hvert kalenderår, som verificeret efter artikel 15, senest fire måneder efter årets udgang«.

- 14 Tildelingen af den samlede mængde kvoter til driftslederne af de anlæg, der er omhandlet i direktiv 2003/87, sker ifølge direktivets artikel 9 på grundlag af en national

tildelingsplan, som udarbejdes af medlemsstaterne på grundlag af de kriterier, der er fastsat i direktivets bilag III.

- 15 Ifølge direktivets artikel 10 er medlemsstaterne forpligtet til for en treårsperiode, der begynder den 1. januar 2005, at tildele medlemsstaterne mindst 95% af kvoterne gratis og for den efterfølgende femårsperiode mindst 90% af kvoterne gratis. Ifølge artikel 12, stk. 1, kan de tildelte kvoter overdrages mellem personer i Fællesskabet og på bestemte betingelser mellem personer i Fællesskabet og personer i tredjelande.

- 16 Artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 bestemmer:

»Medlemsstaterne sørger for, at en driftsleder, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det foregående år, pålægges en bøde for overskridelse af emissionskvoterne. Bøden for overskridelse af emissionskvoter andrager 100 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent [CO_2] fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår.«

- 17 Endvidere bestemmes det i artikel 30, stk. 2, i direktiv 2003/87, at Kommissionen senest den 30. juni 2006 udarbejder en rapport, i givet fald med forslag, vedrørende direktivets anvendelse, hvori den bl.a. tager stilling til »[...] hvorledes bilag I bør ændres, således at det kommer til at omfatte andre relevante sektorer, herunder bl.a. kemikalie-,

aluminium- og transportsektorerne, aktiviteter og emissioner af de i bilag II anførte andre drivhusgasser med henblik på [...] forbedring af ordningens økonomiske effektivitet«.

- 18 Med henblik herpå tilsendte Kommissionen den 13. november 2006 Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget en meddelelse om opbygning af et globalt kulstofmarked (KOM(2006) 676 endelig udg.). Den 20. december 2006 fremsatte Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87 med henblik på inddragelse af luftfarten i ordningen for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet (KOM(2006) 818 endelig udg.). Endelig tilstræber Kommissionen med et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87 med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (KOM (2008) 16 endelig udg.) af 23. januar 2008 bl.a. at udvide anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 ved at inkludere nye gasser heri og nye kategorier af aktiviteter, såsom produktion og forarbejdning af nonferrometaller, produktion af aluminium og den kemiske industri.

National ret

- 19 Gennemførelsen af direktiv 2003/87 i fransk ret skete ved anordning nr. 2004-330 af 15. april 2004 om oprettelse af en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner (JORF af 17.4.2004, s. 7089), hvorved bl.a. artikel L.229-5 — L.229-19 blev indsat i code de l'environnement (miljøloven). Gennemførelsesbestemmelserne til disse artikler blev fastsat i dekret nr. 2004-832 af 19. august 2004 (JORF af 21.8.2004, s. 14979), som blev ændret ved dekret nr. 2005-189 af 25. februar 2005 (JORF af 26.2.2005, s. 3498, herefter »dekret nr. 2004-832«). Bilaget til dekret nr. 2004-832 er blot en gentagelse af bilag I til direktiv 2003/87.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

20 Sagsøgerne i hovedsagen, som er virksomheder i jern- og stålindustrien, har anmodet de kompetente franske myndigheder om at ophæve artikel 1 i dekret nr. 2004-832, for så vidt som denne bestemmelse indebærer, at dekretet finder anvendelse på anlæg i jern- og stålindustrien. Da sagsøgernes anmodninger ikke blev taget til følge, anlagde de søgsmål ved Conseil d'État med påstand om annullation af de stiltiende afslag på deres anmodninger under henvisning til, at der forelå en magtoverskridelse, og påstand om, at de kompetente myndigheder blev pålagt at ophæve dekretet. Til støtte for søgsmålet gjorde de gældende, at der var tilsidesat flere forfatningsmæssige principper, heriblandt ejendomsretten, erhvervsfriheden og lighedsprincippet.

21 Conseil d'État har ikke taget sagsøgerne i hovedsagens anbringender til følge, bortset fra anbringendet om, at det forfatningsmæssige lighedsprincip er tilsidesat på grund af en forskellig behandling af ensartede situationer. Herom har Conseil d'État anført i forelæggelsesafgørelsen, at plast- og aluminiumsindustrien udstøder tilsvarende drivhusgasser som dem, direktiv 2003/87 har til formål at begrænse udstødningen af, og at disse industrier fremstiller materialer, der er delvis substituerbare med de materialer, som fremstilles af jern- og stålindustrien, som de pågældende industrier derfor er i konkurrence med. Conseil d'État er af den opfattelse, at selv om beslutningen om ikke umiddelbart at medtage plast- og aluminiumsindustrien i ordningen for handel med kvoter er blevet truffet under hensyntagen til dennes forholdsmæssige andel af den samlede udstødning af drivhusgasser og nødvendigheden af at sikre, at der gradvis indføres en samlet ordning, er det et spørgsmål, om forskelsbehandlingen af de pågældende industrier er objektivt begrundet, og dette spørgsmål rejser vanskelige problemer.

- 22 Ud fra disse betragtninger har Conseil d'État besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er direktiv [2003/87] [gyldigt,] henset til lighedsprincippet, for så vidt som det medfører, at ordningen for handel med kvoter [...] finder anvendelse på anlæg inden for jern- og stålsektoren, men ikke omfatter plast- og aluminiumsindustrien[?]«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 23 Ifølge det generelle ligebehandlingsprincip, der er et generelt princip i fællesskabsretten, må ensartede situationer ikke behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 13.12.1984, sag 106/83, Sermide, Sml. s. 4209, præmis 28, af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 50 og 51, og af 11.7.2006, sag C-313/04, Franz Egenberger, Sml. I, s. 6331, præmis 33).
- 24 Da den forelæggende ret er af den opfattelse, at jern- og stål-, plast- og aluminiumssektoren befinder sig i en ensartet situation, ønsker den oplyst, om fællesskabslovgiver har tilsidesat ligebehandlingsprincippet i forhold til jern- og stålsektoren ved at udelukke plast- og aluminiumssektoren fra direktiv 2003/87's anvendelsesområde. Den præjudicielle forelæggelse vedrører altså spørgsmålet, om fællesskabslovgiver har foretaget en uberettiget forskelsbehandling af ensartede situationer og dermed har tilsidesat dette princip.

Forskellig behandling af ensartede situationer

- 25 En tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet på grund af en forskellig behandling forudsætter, at de pågældende situationer er ensartet vurderet, henset alle de omstændigheder, som kendetegner dem.
- 26 De omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og dermed deres ensartede karakter, skal 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. i denne retning dom af 27.10.1971, sag 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, Sml. 1971, s. 201, org.ref.: Rec. s. 823, præmis 14, af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel m.fl., Sml. s. 1753, præmis 8, af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 74, og af 10.3.1998, forenede sager C-364/95 og C-365/95, T. Port, Sml. I, s. 1023, præmis 83).
- 27 I det foreliggende tilfælde skal gyldigheden af direktiv 2003/87 vurderes i relation til den omstændighed, at jern- og stålsektoren er omfattet af direktivets anvendelsesområde, hvorimod den kemiske sektor og sektoren for ikke-jernholdige metaller, hvortil plast- og aluminiumssektoren hører ifølge de skriftlige indlæg, som er indgivet til Domstolen, er udelukket fra direktivets anvendelsesområde.
- 28 Ifølge artikel 1 har direktiv 2003/87 til formål at indføre en ordning for handel med kvoter i Fællesskabet. Som det fremgår af grønbogens punkt 4.2 og 4.3, var det

Fællesskabets hensigt med dette direktiv at indføre en sådan ordning for virksomhederne og dermed for disses økonomiske virksomhed.

- 29 Ifølge femte betragtning har direktiv 2003/87 til formål at indføre en sådan ordning for at bidrage til at opfylde Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen med henblik på at reducere emissionerne af drivhusgasser i atmosfæren til et sådant niveau, at det forhindrer alle menneskeskabte forstyrrelser, som er farlige for klimasystemet, og hvis endelige formål er at beskytte miljøet.
- 30 Fællesskabets politik på miljøområdet, som de i hovedsagen omhandlede lovbestemmelser henhører under — og som har miljøbeskyttelse som et af sine hovedformål — tilstræber ifølge artikel 174, stk. 2, EF at sikre et højt beskyttelsesniveau og bygger bl.a. på forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats og princippet om, at forureneren betaler (jf. dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 64, og af 1.4.2008, forenede sager C-14/06 og C-295/06, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 1649, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Ganske vist er det endelige formål med ordningen for handel med kvoter at beskytte miljøet ved at nedsætte emissionerne af drivhusgasser, men denne ordning nedsætter ikke i sig selv emissionerne, men stimulerer og fremmer bestræbelserne på at reducere omkostningerne mest muligt for at begrænse dem til et bestemt niveau, således som det fremgår bl.a. af grønbogens punkt 3 og punkt 2 i begrundelsen for direktivforslaget. Miljøfordelene afhænger af, hvor strengt den samlede mængde af de tildelte kvoter fastsættes, som udgør den samlede grænse for de emissioner, som er tilladt ifølge ordningen.

- 32 Det fremgår endvidere, at den økonomiske logik i ordningen for handel med kvoter består i at udvirke, at de begrænsninger af drivhusgasemissioner, som er nødvendige for at opnå et forudbestemt resultat for miljøet, gennemføres til de lavest mulige omkostninger. Ved bl.a. at tillade salg af de tildelte kvoter skal ordningen stimulere alle deltagere til at udlede en mindre mængde drivhusgasser end de oprindeligt tildelte kvoter med henblik på, at den pågældende afhænder overskuddet til en anden deltager, der har produceret en større emissionsmængde end de tildelte kvoter.
- 33 Hvis ordningen for handel med kvoter skal fungere efter hensigten, betyder det, at der er efterspørgsel og udbud på kvoter fra ordningens deltagere, hvilket tillige indebærer, at muligheden for at begrænse de emissioner, som beror på den virksomhed, der er omfattet af ordningen, kan variere, endda i betydeligt omfang. Det fremgår desuden af grønbogen, at jo større systemets rækkevidde er, jo større er variationen i omkostningerne for de individuelle virksomheders tilpasning, og jo større er den mulige samlede begrænsning af omkostningerne.
- 34 Heraf følger, at de forskellige kilder til emission af drivhusgasser, som er forbundet med en økonomisk virksomhed, i princippet befinder sig i en ensartet situation vurderet i forhold til såvel genstanden for direktiv 2003/87, dette direktivs formål, som er gengivet i denne doms præmis 29, og som de principper, Fællesskabets miljøpolitik er baseret på, da enhver emission af drivhusgasser kan bidrage til en farlig forstyrrelse af klimasystemet, og da enhver økonomisk sektor, der udstøder sådanne gasser, kan bidrage til, at ordningen for handelen med kvoter fungerer.
- 35 Endvidere skal fremhæves, dels at det angives i 25. betragtning til direktiv 2003/87, at der bør gennemføres politikker og foranstaltninger i alle de økonomiske sektorer i Den Europæiske Union for at opnå væsentlige begrænsninger af emissionerne, dels at det bestemmes i artikel 30 i direktiv 2003/87, at der skal foretages en fornyet vurdering med henblik på at inddrage andre sektorer under direktivets anvendelsesområde.

36 Heraf følger, at hvad angår sammenligneligheden af de situationer, som de pågældende sektorer befinder sig i efter direktiv 2003/87, er det ikke noget afgørende kriterium, om de eventuelt er i konkurrence med hinanden, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 43 i forslaget til afgørelse.

37 Det er heller ikke afgørende for vurderingen af sammenligneligheden af disse sektorer — i modsætning til, hvad der er gjort gældende af de institutioner, som har afgivet indlæg for Domstolen — hvor stor en mængde CO₂ hver af dem udstøder, navnlig når henses til formålene med direktiv 2003/87 og den måde, ordningen for handel med kvoter fungerer på, hvorom henvises til beskrivelsen i denne doms præmis 31-33.

38 Jern- og stålsektoren og sektorerne for kemi og ikke-jernholdige metaller befinder sig derfor hvad angår spørgsmålet, om direktiv 2003/87 er gyldigt, henset til ligebehandlingsprincippet, i en ensartet situation, selv om de behandles forskelligt.

Ulemper som følge af en forskellig behandling af ensartede situationer

39 Ifølge retspraksis er det en betingelse for at kunne kritisere fællesskabslovgiver 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 13.7.1962, forenede sager 17/61 og 20/61, Klöckner-Werke et Hoesch mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 331, org.ref.: Rec. s. 615, på s. 652, af 15.1.1985, sag 250/83, Finsider mod Kommissionen, Sml. s. 131, præmis 8, og af 22.5.2003, sag C-462/99, Connect Austria, Sml. I, s. 5197, præmis 115).

40 Parlamentet, Rådet og Kommissionen har i den forbindelse gjort gældende, at det ikke stiller jern- og stålsektoren ringere end den kemiske sektor og sektoren for ikke-jernholdige metaller, at den er medtaget i anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, da de sidstnævnte sektorer teoretisk skal opfylde de mål, der er fastsat i de pågældende internationale aftaler, med økonomisk mindre fordelagtige midler. Opfyldelsen af forpligtelserne til begrænsning af drivhusgasemissioner er ifølge de nævnte institutioner ikke udelukkende begrænset til at anvendelsen af ordningen for handel med kvoter. Denne ordning udgør nemlig et supplement til de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet vedrørende de aktiviteter og sektorer, som er midlertidigt udelukket fra direktiv 2003/87's anvendelsesområde.

41 Dette argument kan ikke tages til følge.

42 Følgen af, at visse sektorer medtages under fællesskabsordningen for handel med kvoter, således som det er tilfældet for sagsøgerne i hovedsagens vedkommende, indebærer, at de pågældende erhvervsdrivende forpligtes til dels at indhente en tilladelse til at udstøde drivhusgasser, dels at tilbagelevere en kvotemængde svarende til den samlede mængde emissioner for deres anlæg inden for en bestemt periode, idet de i modsat fald kan pålægges bøde. Såfremt et anlægs emissioner overstiger de mængder, som er tildelt den pågældende erhvervsdrivende ved en national plan for tildeling af kvoter, er denne forpligtet til at skaffe sig supplerende kvoter under anvendelse af ordningen for handel med kvoter.

43 Derimod findes der ikke på fællesskabsplan tilsvarende retlige forpligtelser til nedsættelse af drivhusgasemissioner for driftsledere af anlæg, som ikke er omfattet af bilag I til direktiv 2003/87. Såfremt en økonomisk virksomhed medtages under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, medfører det følgelig, at de pågældende driftsledere stilles ringere end dem, som udøver virksomhed, der ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

44 Selv om det antages, som anført af Kommissionen, at den omstændighed, at en aktivitet medtages under en sådan ordning, ikke nødvendigvis konsekvent vil være økonomisk ufordelagtig, kan det dog ikke dermed udelukkes, at den pågældende aktivitet stilles ringere, da den forringelse af stillingen, som der skal tages hensyn til efter ligebehandlingsprincippet, også kan påvirke den pågældende persons retsstilling ved den forskellige behandling, der udøves.

45 I øvrigt kan den omstændighed, at driftslederne af anlæg henhørende under de sektorer, som er omfattet af direktiv 2003/87, stilles ringere, ikke kompenseres ved nationale foranstaltninger, som ikke er fastsat i fællesskabsretten, i overensstemmelse med hvad generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse og i modsætning til, hvad der er gjort gældende af de institutioner, som har afgivet indlæg for Domstolen.

Berettigelsen af en forskellig behandling

46 Ligebehandlingsprincippet er dog ikke tilsidesat, såfremt den forskellige behandling af jern- og stålsektoren, på den ene side, og den kemiske sektor og sektoren for ikke-jernholdige metaller, på den anden side, er berettiget.

47 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. i denne retning dom af 5.7.1977, sag 114/76, Bela-Mühle Bergmann, Sml. s. 1211, præmis 7, af 15.7.1982, sag 245/81, Edeka Zentrale AG, Sml. s. 2745, præmis 11 og 13, af 10.3.1998, sag C-122/95, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 973, præmis 68 og 71, og af 23.3.2006, sag C-535/03, Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, Sml. I, s. 2689, præmis 53, 63, 68 og 71).

48 Da der i sagen er tale om en fællesskabsretsakt, påhviler det fællesskabslovgiver at godtgøre eksistensen af de objektive kriterier, der er fremført som begrundelse, og at forelægge Domstolen de oplysninger, som er nødvendige til efterprøvelse af, at der er anvendt sådanne kriterier (jf. i denne retning dom af 19.10.1977, forenede sager 124/76 og 20/77, *Moulin et Huileries de Pont-à-Mousson og Providence agricole de la Champagne*, Sml. s. 1795, præmis 22, og dommen af 10.3.1998 i sagen *Tyskland mod Rådet*, præmis 71).

Indlæg for Domstolen

49 Parlamentet, Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at den ordning for handel med kvoter, som er indført ved direktiv 2003/87, er ny og desuden kompliceret såvel på det politiske og økonomiske plan som i henseende til spørgsmålet om, hvilken ordning der er nødvendig. Ordningen befinder sig endnu i lanceringsfasen. Den revision af direktivet, som skal foretages ifølge dettes artikel 30, og som for tiden er under drøftelse, beror ikke blot på de fremskridt, der er sket ved overvågningen af drivhusgasemissionerne, men også på den erfaring, som er erhvervet i denne første fase af gennemførelsen.

50 Således har fællesskabslovgiver anset det for hensigtsmæssigt kun at medtage den CO₂ under det oprindelige anvendelsesområde for direktiv 2003/87, som udgjorde mere end 80% af drivhusgasemissionerne i Fællesskabet, og et forholdsvis begrænset antal økonomiske sektorer, som bidrager væsentligt til de samlede drivhusgasemissioner. Når anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 fastlægges på denne måde, omfatter det for nærværende mere end 10 000 anlæg, fra hvilke mere end halvdelen af CO₂-emissionerne i Fællesskabet hidrører, og som dermed udgør vigtige enkelte kilder til emissioner af denne gas.

- 51 Kriterierne for afgørelsen af, om visse sektorer skal medtages eller ej under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, skal derfor vurderes på grundlag af disse betragtninger.
- 52 Et af de afgørende objektive kriterier for fastlæggelsen af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 var niveauet af direkte CO₂-emissioner inden for en sektor. Parlamentet, Rådet og Kommissionen har under henvisning til rapporten »Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change. Top-Down Analysis of Greenhouse Gas Emission Reduction Possibilities in the EU, Final Report, march 2001«, som blev udarbejdet af P. Capros, N. Kouvaritakis og L. Mantzos, fremhævet, at CO₂-emissionerne i 1990 udgjorde henholdsvis 174,8 mio. tons inden for jern- og stålsektoren, 26,2 mio. tons inden for den kemiske sektor og 16,2 mio. tons inden for sektoren for ikke-jernholdige metaller.
- 53 Hvad angår den kemiske sektor har disse institutioner endvidere gjort gældende, at en medtagelse af det meget betydelige antal anlæg, som findes inden for denne sektor, og som udgør ca. 34 000, ville have medført en væsentlig mere kompliceret administration af ordningen for handel med kvoter i dennes første fase, i hvilken forbindelse der må tages hensyn til, at det er et lovligt kriterium for en lovgivningsforanstaltningens hensigtsmæssighed, om den er administrativt gennemførlig.
- 54 Desuden står den forskellige behandling, som måtte foreligge, i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, i hvert fald på dette første stadium, og fællesskabslovgiver har ikke overskredet grænserne for det vide skøn, denne rådede over ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for den indførte ordning for handel med kvoter. Ordningen omfattede helt fra begyndelsen de største udstødere af CO₂, som i betragtning af deres relativt få faste anlæg var dem, som var bedst i stand til at medvirke ved ordningens gennemførelse.

- 55 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende under henvisning til en statistik fra den europæiske oversigt over forurenende emissioner for 2001, at den kemiske sektor udstøder en betydeligt større mængde CO₂ end den mængde, som er angivet af Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Efter sagsøgerne i hovedsagens opfattelse ville det ikke have været forbundet med nogen administrative problemer at medtage de kemiske virksomheder, hvis udstødning af CO₂ overstiger en vis tærskel, under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, da næsten 59% af de samlede emissioner af CO₂ inden for den kemiske industri hidrører fra kun 96 anlæg.
- 56 Hvad angår aluminiumssektoren har fællesskabslovgiver ikke ifølge sagsøgerne i hovedsagen givet nogen objektiv begrundelse for at udelukke denne sektor fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/87. Mængden af direkte emissioner kan ikke begrunde at holde denne sektor uden for direktivet. Det fremgår af selve den undersøgelse, hvortil de institutioner, der har afgivet indlæg ved Domstolen, har henvist, at denne sektor udstøder 16,2 mio. tons CO₂, mens sektoren for papirmasse og papir, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, kun udstøder 10,6 mio. tons af denne drivhusgas.

Domstolens bemærkninger

- 57 Domstolen har anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt fællesskabslovgiver, tilkommer denne et vidt skøn, når de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og når fællesskabslovgiver skal foretage komplekse vurderinger (jf. dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 80). Endvidere er det berettiget, at fællesskabslovgiver går etapevis frem, når denne skal omstrukturere en sektor eller indføre en kompliceret ordning (jf. i denne retning dom af 29.2.1984, sag 37/83, Rewe-Zentrale, Sml. s. 1229, præmis 20, af 18.4.1991, sag C-63/89, Assurances du crédit mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 1799, præmis 11, og af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 43) og bl.a. træffe foranstaltninger på grundlag af de indvundne erfaringer.

- 58 Selv om der tilkommer fællesskabslovgiver 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 (jf. i denne retning dom af 15.9.1982, sag 106/81, *Kind mod EØF*, Sml. s. 2885, præmis 22 og 23, og *Sermide-dommen*, præmis 28), 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. i denne retning dom af 14.7.1998, sag C-284/95, *Safety Hi-Tech*, Sml. I, s. 4301, præmis 51).
- 59 Ved udøvelsen af sit skøn skal fællesskabslovgiver ud over hovedformålet vedrørende beskyttelsen af miljøet fuldt ud tage hensyn til de berørte interesser (jf. hvad angår foranstaltninger på landbrugsområdet dom af 10.3.2005, forenede sager C-96/03 og C-97/03, *Tempelman og van Schaijk*, Sml. I, s. 1895, præmis 48, og af 12.1.2006, sag C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow*, Sml. I, s. 679, præmis 37). 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 (jf. i denne retning dom af 13.11.1990, sag C-331/88, *Fedesa m.fl.*, Sml. I, s. 4023, præmis 15-17, og af 15.12.2005, sag C-86/03, *Grækenland mod Kommissionen*, Sml. I, s. 10979, præmis 96), men udøvelsen af fællesskabslovgivers 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.
- 60 I den foreliggende sag er det ubestridt, dels at den ordning for handel med kvoter, som er indført ved direktiv 2003/87, er en ny og kompleks ordning, hvis indførelse og funktion kunne være blevet forstyrret, såfremt der havde medvirket for mange deltagere, dels at den oprindelige afgrænsning af direktiv 2003/87's anvendelsesområde var bestemt af formålet om at nå den kritiske mængde af deltagere, som var nødvendige for at indføre ordningen.
- 61 I betragtning af ordningens nye og komplekse karakter var det berettiget, at fællesskabslovgiver inden for rammerne af sin skønsbeføjelse foretog den oprindelige afgrænsning af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 og valgte at følge en gradvis

fremgangsmåde, som bl.a. var baseret på de erfaringer, som blev erhvervet under den første fase af direktivets anvendelse, for ikke at forstyrre ordningens indførelse.

62 Herom bemærkes, at fællesskabslovgiver ganske vist ved indførelsen af ordningen for handel med kvoter lovligt kunne anvende en sådan fremgangsmåde, hvor man gik gradvist frem, men var forpligtet til navnlig i betragtning af formålene med direktiv 2003/87 og Fællesskabets politik på miljøområdet med jævne mellemrum at foretage en fornyet vurdering af de indførte foranstaltninger, bl.a. hvad angår de sektorer, som er omfattet af direktiv 2003/87, således som det i øvrigt er fastsat i direktivets artikel 30.

63 Som generaladvokaten har fremhævet bl.a. i punkt 48 i forslaget til afgørelse, kunne det skøn, som fællesskabslovgiver rådede over med hensyn til at følge en fremgangsmåde, hvor man gik gradvist frem, dog ikke fritage denne for som følge af ligebehandlingsprincippet at anvende objektive kriterier, som var baseret på de tekniske og videnskabelige data, der var til rådighed på tidspunktet for direktivets vedtagelse, ved fastlæggelsen af de sektorer, som fællesskabslovgiver fandt var egnede til at blive medtaget under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 fra begyndelsen af.

64 Hvad for det første angår den kemiske sektor fremgår det af direktiv 2003/87's tilblivelseshistorie, at denne sektor omfatter et meget stort antal anlæg, nemlig ca. 34 000, ikke blot vurderet i forhold til de emissioner, som disse anlæg udstøder, men også i forhold til det antal anlæg, som på nuværende tidspunkt er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, og som udgør ca. 10 000.

65 Det ville derfor have belastet forvaltningen af ordningen for handel med kvoter og de administrative byrder i forbindelse hermed, såfremt denne sektor var blevet medtaget under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, hvorfor det ikke kan udelukkes, at det kunne have forstyrret ordningens funktion i forbindelse med dens indførelse, om denne sektor var blevet medtaget. Desuden var fællesskabslovgiver berettiget til at antage, at fordelene ved i forbindelse med indførelsen af ordningen for handel med kvoter at udelukke hele denne sektor i begyndelsen vejede tungere end fordelene ved at medtage dem af hensyn til gennemførelsen af formålet med direktiv 2003/87. Fællesskabslovgiver har derfor i tilstrækkelig grad godtgjort at have lagt objektive kriterier til grund, da denne i forbindelse med den første fase for gennemførelsen af ordningen for handel med kvoter udelukkede hele den kemiske sektor fra direktiv 2003/87's anvendelsesområde.

66 Denne vurdering anfægtes ikke af argumentet fra sagsøgerne i hovedsagen om, at det ikke ville have voldt nogen problemer på det administrative plan at medtage virksomheder fra denne sektor, hvis udstødning af CO₂ overstiger en vis tærskelværdi, under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87.

67 Den statistik, som sagsøgerne i hovedsagen henviser til, vedrører data om »virksomheder«, således som det fremgår af artikel 1 i Kommissionens beslutning 2000/479/EF af 17. juli 2000 om indførelse af en europæisk oversigt over forurenende emissioner (EPER) i henhold til artikel 15 i Rådets direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (IPPC) (EFT L 192, s. 36). En virksomhed i denne beslutnings forstand udgør imidlertid ikke et anlæg i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 2003/87, da det fremgår af definitionerne i bilag A 4 til denne beslutning, at en virksomhed i beslutningens forstand er et »[i]ndustrikompleks med et eller flere anlæg på samme geografiske lokalitet, hvor en operatør gennemfører en eller flere bilag I-aktiviteter«. De data, som sagsøgerne i hovedsagen henviser til, vedrører derfor kun virksomheder, mens antallet af berørte anlæg ikke er angivet.

- 68 Domstolen har derfor ikke mulighed for på grundlag af de data, som sagsøgerne i hovedsagen har fremlagt til støtte for det af dem anførte argument, at efterprøve påstanden om, at et mindre antal anlæg inden for den kemiske sektor var ansvarlig for en betydelig andel af de samlede udstødninger af CO₂ inden for denne sektor, og at fællesskabslovgiver derfor delvis burde have medtaget denne sektor under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87.
- 69 Henset til de foranstående betragtninger og den gradvise fremgangsmåde, som direktiv 2003/87 er baseret på i forbindelse med den første fase for gennemførelsen af ordningen for handel med kvoter, kan den forskellige behandling af den kemiske sektor i forhold til jern- og stålsektoren anses for berettiget.
- 70 Hvad for det andet angår sektoren for ikke-jernholdige metaller fremgår det af den videnskabelige rapport, som er nævnt i denne doms præmis 52, og som fællesskabslovgiver ifølge de indlæg, der er afgivet af Parlamentet, Rådet og Kommissionen, har baseret sig på ved udarbejdelsen og vedtagelsen af direktiv 2003/87, at de direkte emissioner inden for denne sektor i 1990 udgjorde 16,2 mio. tons CO₂ og 174,8 mio. tons inden for jern- og stålsektoren.
- 71 I betragtning af, at fællesskabslovgivers afgrænsning af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 var begrundet i et ønske om ikke at forstyrre den administrative gennemførlighed af ordningen for handel med kvoter i dennes indledende fase ved at inddrage et for stort antal deltagere, var fællesskabslovgiver ikke forpligtet til udelukkende at anvende en emissionstærskel inden for hver af de økonomiske sektorer, der udstøder CO₂, som middel til gennemførelse af det tilstræbte formål. Under de omstændigheder, som førte til vedtagelsen af direktiv 2003/87, kunne fællesskabslovgiver derfor, uden at overskride grænserne for sin skønsbeføjelse, i forbindelse med indførelsen af denne ordning gyldigt afgrænse direktivets anvendelsesområde ved at foretage en sektorvis opdeling.

- 72 Forskellen mellem de to berørte sektorer hvad angår de direkte emissioner er så stor, at en forskellig behandling af disse sektorer i den første fase ved gennemførelsen af ordningen for handel med kvoter, når henses til den gradvise fremgangsmåde, som direktiv 2003/87 er baseret på, kan anses for berettiget, uden at det var nødvendigt, at fællesskabslovgiver tog hensyn til de forskellige sektors indirekte emissioner.
- 73 Det må derfor fastslås, at fællesskabslovgiver ikke har tilsidesat ligebehandlingsprincippet ved at have behandlet ensartede situationer forskelligt som følge af, at den kemiske sektor og sektoren for ikke-jernholdige metaller er udelukket fra direktiv 2003/87's anvendelsesområde.
- 74 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger skal det forelagte spørgsmål derfor besvares med, at gennemgangen af direktiv 2003/87 på grundlag af ligebehandlingsprincippet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dets gyldighed, for så vidt som det indebærer, at ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner finder anvendelse på jern- og stålsektoren, hvorimod den kemiske sektor og sektoren for ikke-jernholdige metaller ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Sagens omkostninger

- 75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens

omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Gennemgangen af 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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004, på grundlag af ligebehandlingsprincippet har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dets gyldighed, for så vidt som det indebærer, at ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner finder anvendelse på jern- og stålsektoren, hvorimod den kemiske sektor og sektoren for ikke-jernholdige metaller ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Underskrifter