



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

22 maart 2023*

„Milieu – Verordening (EU) nr. 517/2014 – Gefluoreerde broeikasgassen –
Elektronisch register van quota voor het op de markt brengen van fluorkoolwaterstoffen –
Ondernemingen met dezelfde uiteindelijke begunstigde – Enige producent of invoerder –
Bezwarende handeling – Procesbelang – Ontvankelijkheid – Verzoek tot aanpassing van het
verzoekschrift – Niet-ontvankelijkheid – Exceptie van onwettigheid – Uitlegging van een
uitvoeringsverordening in overeenstemming met de basisverordening –
Uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie”

In de zaken T-825/19 en T-826/19,

Tazzetti SpA, gevestigd te Volpiano (Italië), vertegenwoordigd door M. Condinanzi, E. Ferrero
en C. Vivani, advocaten,

verzoekster in zaak T-825/19,

Tazzetti SA, gevestigd te Madrid (Spanje), vertegenwoordigd door M. Condinanzi, E. Ferrero
en C. Vivani, advocaten,

verzoekster in zaak T-826/19,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en E. Sanfrutos Cano als
gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

ten tijde van de beraadslagingen samengesteld als volgt: M. van der Woude, president,
H. Kanninen (rapporteur), N. Póltorak, O. Porchia en M. Stancu, rechters,

griffier: P. Nuñez Ruiz, administrateur,

gezien de stukken in elk van de procedures,

* Procestaal: Italiaans.

na de terechtzitting op 10 mei 2022 waarvoor de zaken T-825/19 en T-826/19 zijn gevoegd,
het navolgende

Arrest¹

- 1 Met hun op 4 december 2019 krachtens artikel 263 VWEU ingestelde beroepen vorderen verzoekster in zaak T-825/19, Tazzetti SpA (hierna: „Italiaanse vennootschap”), en verzoekster in zaak T-826/19, Tazzetti SA (hierna: „Spaanse vennootschap”), nietigverklaring van – ten eerste – de besluiten vervat in drie brieven van 27 en 30 september 2019 en twee e-mails van 6 en 20 november 2019 van de Europese Commissie, genomen krachtens uitvoeringsverordening (EU) 2019/661 van de Commissie van 25 april 2019 betreffende het waarborgen van de vlotte werking van het elektronisch quotaregister voor het op de markt brengen van fluorkoolwaterstoffen [(hierna: „hfk’s”)] (PB 2019, L 112, blz. 11), en – ten tweede – uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1604 van de Commissie van 23 oktober 2020 tot vaststelling, ingevolge verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad betreffende gefluoreerde broeikasgassen, van referentiewaarden voor de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023 voor elke producent of invoerder die met ingang van 1 januari 2015 rechtmatig fluorkoolwaterstoffen in de Unie op de markt heeft gebracht, zoals gerapporteerd op grond van die verordening (PB 2020, L 364, blz. 1).

[omissis]

III. Procedure en conclusies van partijen

- 33 In zaak T-825/19 verzoekt de Italiaanse vennootschap het Gerecht in wezen om:
- het besluit vervat in de eerste brief van 27 september 2019 nietig te verklaren;
 - het besluit vervat in de tweede brief van 27 september 2019 nietig te verklaren;
 - het besluit vervat in de brief van 30 september 2019 nietig te verklaren;
 - het besluit vervat in de e-mail van 6 november 2019, met name en vooral wat betreft de aanwijzing van Tazzetti SARL als enige declarant, nietig te verklaren;
 - het besluit vervat in de e-mail van 20 november 2019 nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 34 In haar op 18 januari 2021 ingediende memorie tot aanpassing van het verzoekschrift verzoekt de Italiaanse vennootschap het Gerecht ook om uitvoeringsbesluit 2020/1604 nietig te verklaren.
- 35 De Commissie verzoekt het Gerecht om:
- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

¹ Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

- subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.
- 36 Bij beschikking van 17 december 2020 heeft het Gerecht de door de Commissie krachtens artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde.
- 37 In zaak T-826/19 verzoekt de Spaanse vennootschap het Gerecht in wezen om:
- het besluit vervat in de eerste brief van 27 september 2019 nietig te verklaren;
 - het besluit vervat in de tweede brief van 27 september 2019 nietig te verklaren;
 - het besluit vervat in de brief van 30 september 2019 nietig te verklaren;
 - het besluit vervat in de e-mail van 6 november 2019 nietig te verklaren;
 - het besluit vervat in de e-mail van 20 november 2019 nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 38 In haar op 6 januari 2021 ingediende memorie tot aanpassing van het verzoekschrift verzoekt de Spaanse vennootschap het Gerecht ook om uitvoeringsbesluit 2020/1604 nietig te verklaren.
- 39 De Commissie verzoekt het Gerecht om:
- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
 - subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.
- 40 Bij beschikking van 17 december 2020 heeft het Gerecht de door de Commissie krachtens artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde.

IV. In rechte

[*omissis*]

B. Beroepen tegen de tweede brief van 27 september 2019, de brief van 30 september 2019 en de e-mail van 20 november 2019

[*omissis*]

2. Ten gronde

129 Ter ondersteuning van hun vordering tot nietigverklaring van de bestreden handelingen, voeren verzoeksters acht middelen aan. Deze middelen zijn in beide beroepen in essentie identiek.

[omissis]

131 Het is aangewezen het onderzoek aan te vatten met het eerste en het tweede middel in beide zaken samen.

132 In de eerste plaats betogen verzoeksters in essentie dat zij niet onder de regel van de enige producent of invoerder mogen vallen indien artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 wordt uitgelegd in overeenstemming met de bepalingen van verordening nr. 517/2014, zodat de bestreden handelingen onrechtmatig zijn.

133 In de tweede plaats moeten – indien de grief inzake de conforme uitlegging door het Gerecht wordt afgewezen – de in beide beroepen tegen artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 opgeworpen excepties van onwettigheid worden aanvaard, mag dit artikel niet worden toegepast en moeten de bestreden handelingen bijgevolg nietig worden verklaard.

a) Grief inzake de uitlegging van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 in overeenstemming met verordening nr. 517/2014

134 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat een uitvoeringsverordening volgens de rechtspraak van het Gerecht weliswaar, wanneer mogelijk, conform de bepalingen van de basisverordening moet worden uitgelegd, maar dat die rechtspraak niet geldt indien de betekenis van de bepaling van een toepassingsverordening duidelijk en ondubbelzinnig is en dus geen uitlegging behoeft. Zou dat wel het geval zijn, dan zou de conforme uitlegging van teksten van afgeleid Unierecht de grondslag vormen voor een uitlegging contra legem van die bepaling, hetgeen ontoelaatbaar is (zie arrest van 15 september 2021, Daimler/Commissie, T-359/19, EU:T:2021:568, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

135 Uitvoeringsverordening 2019/661, die volgens haar titel een uitvoeringsverordening is, is volgens de aanhalingen ervan gebaseerd op verordening nr. 517/2014 en met name op artikel 17, lid 2, ervan. Hieruit volgt dat uitvoeringsverordening 2019/661 een uitvoeringsverordening van verordening nr. 517/2014 is. Bijgevolg is de aangehaalde rechtspraak van toepassing wat de verhouding tussen deze twee verordeningen betreft.

136 In de tweede plaats komen producenten en invoerders die hebben gerapporteerd dat zij van 2009 tot 2012 hfk's op de markt hebben gebracht (hierna: „bestaande marktdeelnemers”), krachtens artikel 16, lid 1, van verordening nr. 517/2014 in aanmerking voor een referentiewaarde die zou worden vastgesteld bij een uiterlijk op 31 oktober 2014 genomen uitvoeringsbesluit.

137 Volgens artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014 kunnen producenten en invoerders die niet hebben gerapporteerd dat zij van 2009 tot en met 2012 hfk's op de markt hebben gebracht (hierna: „nieuwkomers”), verklaren voornemens te zijn het volgende jaar hfk's op de markt te brengen.

138 Uit artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 blijkt dat de Commissie uiterlijk op 31 oktober 2017 en vervolgens om de drie jaar de referentiewaarden herberekent voor de in de leden 1 en 2 van dat artikel bedoelde producenten en invoerders die hebben gerapporteerd dat zij

na 1 januari 2015 hfk's op de markt hebben gebracht. Vanaf 2017 is dus een referentiewaarde vastgesteld voor zowel bestaande marktdeelnemers als nieuwkomers die in de betrokken periode hfk's op de markt hadden gebracht (zie in die zin arrest van 16 juni 2021, *Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji/Commissie*, T-126/19, EU:T:2021:360, punt 62).

- 139 Verder zijn de producenten en invoerders die onder artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014 vallen evenals de producenten en invoerders die onder artikel 16, lid 3, van die verordening vallen, volgens artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 onderworpen aan bepaalde regels omdat zij dezelfde uiteindelijke begunstigde hebben. Eerstgenoemden worden namelijk beschouwd als enige declarant en laatstgenoemden worden beschouwd als enige producent of invoerder.
- 140 In casu staat vast dat verzoeksters hebben gerapporteerd dat zij na 1 januari 2015 hfk's op de markt hebben gebracht en dus vallen onder de procedure voor de herberekening van de referentiewaarden waarin is voorzien bij artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014. Volgens verzoeksters had artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 – uitgelegd overeenkomstig verordening nr. 517/2014 – niet op hen mogen worden toegepast, aangezien zij bestaande marktdeelnemers zijn en deze bepaling alleen op nieuwkomers moet worden toegepast.
- 141 Zoals de Commissie echter opmerkt, blijkt uit de formulering van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 duidelijk en ondubbelzinnig dat deze bepaling zowel van toepassing is op nieuwkomers die verklaringen indienen overeenkomstig artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014, als op alle producenten en invoerders die onder de procedure voor de herberekening van referentiewaarden van artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 vallen, en dat wat laatstgenoemden betreft in geen enkele uitzondering is voorzien ten gunste van de bestaande marktdeelnemers.
- 142 Bijgevolg zou de door verzoeksters bepleite uitlegging in overeenstemming met verordening nr. 517/2014, indien deze wordt gevolgd, als basis dienen voor een uitlegging contra legem van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661, hetgeen niet kan worden aanvaard.
- 143 Bijgevolg moet het door verzoeksters aangevoerde argument dat artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 in overeenstemming met verordening nr. 517/2014 moet worden uitgelegd, worden verworpen.
- 144 Bijgevolg moeten de in de twee beroepen opgeworpen excepties van onwettigheid van uitvoeringsverordening 2019/661 worden onderzocht.

b) Excepties van onwettigheid

- 145 Vooraf zij opgemerkt dat verzoeksters ter terechtzitting hebben verklaard dat de in beide beroepen opgeworpen excepties van onwettigheid waren ontleend aan schending van artikel 16, lid 5, en artikel 17, lid 2, van verordening nr. 517/2014, artikel 291 VWEU en het evenredigheidsbeginsel.
- 146 De Commissie stelt dat verzoeksters in hun schriftelijke opmerkingen het evenredigheidsbeginsel niet hebben ingeroepen ter ondersteuning van hun excepties van onwettigheid.

- 147 Om te beginnen moeten de door verzoeksters aangevoerde argumenten inzake schending van artikel 17, lid 2, van verordening nr. 517/2014 en artikel 291 VWEU worden onderzocht, waarvan de Commissie niet betwist dat verzoeksters er in hun schriftelijke opmerkingen naar verwijzen.
- 148 Verzoeksters betogen dat de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie krachtens artikel 17 van verordening nr. 517/2014 weliswaar beperkt is tot de werking van het hfk-register, maar artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 in strijd met artikel 291 VWEU de werking van het bij verordening nr. 517/2014 ingestelde hfk-quotastelsel heeft gewijzigd.
- 149 Naar hun opvatting is artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 onwettig want het wijzigt de regels inzake de „verdeling” van hfk-quota, dat wil zeggen het recht van ondernemingen om zelf quota toegewezen te krijgen.
- 150 Verder heeft artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 tot gevolg dat ondernemingen die niet als enige producent of invoerder worden beschouwd, geen hfk-quota mogen overdragen.
- 151 Volgens de Commissie heeft de bij artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 ingevoerde regel het mechanisme voor de toewijzing van hfk-quota niet gewijzigd. Deze regel komt er alleen op neer dat voor ondernemingen met dezelfde uiteindelijk begunstigde een marktdeelnemer wordt aangewezen die wordt beschouwd als enige producent of invoerder waaraan één enkele referentiewaarde en de bijbehorende hfk-quota worden toegekend, met dien verstande dat het bedrag van de enige referentiewaarde altijd wordt bepaald op basis van de hoeveelheden hfk's die eerder in de handel zijn gebracht. Deze regel voorkomt dus dat de quotumregeling wordt omzeild doordat dezelfde uiteindelijk begunstigde verscheidene ondernemingen in het register opneemt om extra hfk-quota te krijgen en waarborgt de gelijke behandeling van de marktdeelnemers.
- 152 Bovendien blijkt uit overweging 19 van verordening nr. 517/2014 dat de overdracht van hfk-quota geen winstoogmerk heeft, maar dient om de flexibiliteit van de markt te bewaren, zodat het verlies van de mogelijkheid om quota over te dragen voor een met een enige producent of invoerder verbonden onderneming in overeenstemming is met het door de Uniewetgever nagestreefde doel.
- 153 Verzoeksters tonen derhalve niet aan op welke manier uitvoeringsverordening 2019/661 artikel 291, lid 2, VWEU schendt. Bovendien blijkt uit overweging 18 en artikel 17, lid 1, van verordening nr. 517/2014 dat het hfk-register moet dienen voor de doeltreffende toepassing van het hfk-quotastelsel en blijkt uit artikel 17, lid 2, van die verordening dat de Commissie tot taak heeft de vlotte werking van het register te verzekeren.
- 154 Artikel 291, lid 2, VWEU bepaalt dat indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, bij die handelingen uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend aan de Commissie of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 en 26 VEU bepaalde gevallen, aan de Raad. Volgens artikel 291, lid 4, VWEU wordt in de titel van uitvoeringshandelingen „uitvoerings-” toegevoegd.
- 155 Uit uitvoeringsverordening 2019/661 blijkt dat deze is gebaseerd op artikel 17, lid 2, van verordening nr. 517/2014, waarin staat dat de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen, voor zover dit noodzakelijk is, de vlotte werking van het hfk-register kan

verzekeren. Met deze bepaling wordt bijgevolg artikel 291, lid 2, VWEU toegepast. De aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheid wordt dus begrensd door zowel artikel 291, lid 2, VWEU als artikel 17, lid 2, van verordening nr. 517/2014.

- 156 Wanneer op grond van artikel 291, lid 2, VWEU uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie is verleend, moet zij de inhoud van de wetgevingshandeling nader bepalen (zie in die zin arrest van 15 oktober 2014, Parlement/Commissie, C-65/13, EU:C:2014:2289, punt 43).
- 157 De Commissie bepaalt de wetgevingshandeling nader indien de bepalingen van de door haar vastgestelde uitvoeringshandeling ten eerste de door de wetgevingshandeling nagestreefde algemene hoofddoelen eerbiedigen en deze bepalingen ten tweede noodzakelijk of nuttig zijn voor de uitvoering van die handeling, zonder dat zij deze aanvullen of wijzigen, zelfs niet de niet-essentiële onderdelen ervan (zie in die zin arrest van 15 oktober 2014, Parlement/Commissie, C-65/13, EU:C:2014:2289, punten 45 en 46).
- 158 Voorts bepaalt artikel 17, lid 1, van verordening nr. 517/2014 dat de Commissie uiterlijk op 1 januari 2015 het hfk-register instelt en zorgt voor de werking ervan.
- 159 Volgens overweging 18 van verordening nr. 517/2014 moet de Commissie ervoor zorgen dat er een hfk-register wordt ingevoerd voor het beheren van de quota, voor het op de markt brengen van hfk's alsmede voor de rapportage van op de markt gebrachte apparatuur.
- 160 Uit de voorgaande bepalingen volgt dat de in artikel 17, lid 2, van verordening nr. 517/2014 bedoelde uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie beperkt is tot de vlotte werking van het hfk-register, dat een instrument is voor het beheren van de quota, voor het op de markt brengen van hfk's alsmede voor de rapportage van op de markt gebrachte apparatuur.
- 161 In het onderhavige geval dient dan ook te worden onderzocht of artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 verder gaat dan de bevoegdheid waarin artikel 17, lid 2, van verordening nr. 517/2014 voorziet, zoals verzoeksters stellen, rekening houdend met de grenzen die artikel 291, lid 2, VWEU aan elke uitvoeringsbevoegdheid stelt. Meer in het bijzonder moet worden onderzocht of de Commissie verordening nr. 517/2014 heeft aangevuld of gewijzigd wat betreft de rechten van de ondernemingen om hfk-quota toegewezen te krijgen enerzijds en de rechten van de ondernemingen om hfk-quota over te dragen anderzijds, zoals verzoeksters stellen.

1) Heeft artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 verordening nr. 517/2014 aangevuld of gewijzigd wat betreft de rechten van ondernemingen om hfk-quota toegewezen te krijgen?

- 162 Verzoeksters betogen dat artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 onrechtmatig is omdat het bepaalde ondernemingen berooft van de eigen hfk-quota die zij vóór de inwerkingtreding van deze bepaling bezaten.
- 163 Het is juist dat artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 in casu rechtstreekse werking had in het kader van de procedure voor de herberekening van de referentiewaarden (zie de punten 80-86 hierboven).
- 164 Uit bijlage VI, punt 1, bij verordening nr. 517/2014 – waarin het toewijzingsmechanisme is vastgesteld – blijkt evenwel dat de vaststelling van een referentiewaarde voor een onderneming ertoe leidt dat deze onderneming hfk-quota toegewezen krijgt.

- 165 Daarom moeten de regels van verordening nr. 517/2014 betreffende de rechten van de ondernemingen op een referentiewaarde en dus op hfk-quota worden onderzocht om na te gaan of deze regels door artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 zijn gewijzigd of aangevuld.
- 166 Volgens artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 berekent de Commissie uiterlijk op 31 oktober 2017 en vervolgens om de drie jaar de referentiewaarden voor de in de leden 1 en 2 van dit artikel bedoelde producenten en invoerders op basis van het jaargemiddelde van de overeenkomstig artikel 19 gerapporteerde hoeveelheden hfk's die na 1 januari 2015 rechtmatig op de markt zijn gebracht, voor de beschikbare jaren.
- 167 Verordening nr. 517/2014 geeft geen definitie van het begrip „producenten en invoerders” in de zin bovengenoemde bepaling.
- 168 Alvorens de draagwijdte van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 te onderzoeken dient dus eerst het begrip „producenten en invoerders” in de zin van artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 te worden verduidelijkt.
- i) Begrip „producenten en invoerders” in de zin van artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014*
- 169 Om het begrip „producenten en invoerders” in artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 te verduidelijken moet bij de uitlegging van deze Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie arrest van 7 mei 2019, Duitsland/Commissie, T-239/17, EU:T:2019:289, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 170 Ter terechtzitting heeft de Commissie betoogd dat dit begrip moet worden uitgelegd in het licht van het begrip „onderneming” zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 30, van deze verordening.
- 171 Voor zover in casu relevant volgt uit artikel 2, punt 30, onder a) tot en met c), van verordening nr. 517/2014 dat het begrip „onderneming” aldus wordt omschreven dat het gaat om elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die met name gefluoreerde broeikasgassen vervaardigt of invoert of op de markt brengt, waarbij hfk's krachtens punt 2 van dat artikel dergelijke gassen zijn.
- 172 Volgens de door de Commissie voorgestane uitlegging ziet de verwijzing naar „producenten en invoerders” in artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 dus op elke onderneming in de zin van artikel 2, punt 30, van deze verordening, dat wil zeggen met name elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die hfk's vervaardigt of invoert of op de markt brengt.
- 173 Ten eerste moet ten gunste van het standpunt van de Commissie worden opgemerkt dat de Uniewetgever de begrippen „onderneming” en „producent of invoerder” zonder onderscheid heeft gebruikt.
- 174 Om te beginnen bepaalt artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 dat de procedure voor de herberekening van de referentiewaarden geldt voor de in de leden 1 en 2 van dit artikel bedoelde producenten en invoerders.

- 175 Artikel 16, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 517/2014 verwijst naar het begrip „producent of invoerder”. In de derde alinea van dit artikel staat evenwel dat de „ondernemingen” zich registreren in het hfk-register alvorens overeenkomstig de leden 2 en 4 van dit artikel een verklaring in te dienen. De in de eerste alinea bedoelde producenten of invoerders zijn dus ondernemingen in de zin van de derde alinea.
- 176 Verder geeft overweging 16 van verordening nr. 517/2014 aan de Commissie, door de referentiewaarden en de quota regelmatig te herberekenen, ervoor moet zorgen dat „ondernemingen” hun activiteiten mogen voortzetten op basis van de gemiddelde volumes die zij in de daarvoor liggende jaren op de markt hebben gebracht.
- 177 Ten slotte is de uitdrukking „elke onderneming” in artikel 19, lid 6, van verordening nr. 517/2014 gebruikt om specifieke verplichtingen op te leggen aan „iedere producent [en] invoerder” bedoeld in lid 1 van deze bepaling die rapporteert over het op de markt brengen van 10 000 ton of meer CO₂-equivalent hfk’s tijdens het voorgaande kalenderjaar.
- 178 Ten tweede blijkt ook uit artikel 16, leden 1 en 3, van verordening nr. 517/2014, in hun onderlinge samenhang gelezen, dat de in lid 3 van dat artikel bedoelde producenten en invoerders individuele natuurlijke personen of rechtspersonen zijn.
- 179 Volgens artikel 16, lid 1, van verordening nr. 517/2014, waarnaar in lid 3 van dit artikel wordt verwezen, stelt de Commissie immers voor iedere producent of invoerder die overeenkomstig artikel 6 van verordening (EG) nr. 842/2006 gegevens heeft gerapporteerd, een referentiewaarde vast die is gebaseerd op de hoeveelheden hfk’s die tussen 2009 en 2012 zijn gerapporteerd.
- 180 Artikel 6, lid 1, onder a) en b), van verordening nr. 842/2006 schreef voor dat elke producent, importeur en exporteur van gefluoreerde broeikasgassen uiterlijk op 31 maart 2008 en nadien jaarlijks bepaalde gegevens aan de Commissie en aan de betrokken lidstaat zond. Deze verplichting gold met name voor „elke producent die meer dan een ton gefluoreerde broeikasgassen per jaar produceert” en „elke importeur die meer dan een ton gefluoreerde broeikasgassen per jaar invoert”.
- 181 Hoewel de begrippen „producent of invoerder” in verordening nr. 842/2006 niet zijn gedefinieerd, volgt uit een letterlijke uitlegging van de bepalingen ervan, met name uit de verwijzing naar „elke producent” of „elke importeur”, dat zij zagen op elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die ten minste één ton gefluoreerde broeikasgassen per jaar produceert of invoert.
- 182 Overigens moet worden opgemerkt dat overweging 15 van verordening nr. 517/2014 – die betrekking heeft op de kwantitatieve limieten voor marktdeelnemers die in de referentieperiode van 2009 tot 2012 hfk’s op de markt hebben gebracht – verwijst naar de berekening van de referentiewaarden en de quotatoewijzing „aan individuele producenten en invoerders”.
- 183 Ten derde wordt de uitlegging dat de in artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 bedoelde producenten en invoerders individuele natuurlijke personen of rechtspersonen zijn, bevestigd door de verwijzingen naar „iedere producent of invoerder” in overweging 14 en in artikel 16, leden 1 en 5, van verordening nr. 517/2014.

184 Gelet op een en ander moet artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 aldus worden uitgelegd dat elke onderneming, opgevat als een natuurlijke persoon of rechtspersoon die na 1 januari 2015 rechtmatig hfk's op de markt heeft gebracht en de in artikel 19 van verordening nr. 517/2014 bedoelde verklaring heeft afgelegd, recht heeft op een referentiewaarde wanneer de driejaarlijkse herberekening van de referentiewaarden plaatsvindt.

ii) Draagwijdte van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661

185 Volgens artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 worden voor de herberekening van referentiewaarden overeenkomstig artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 alle ondernemingen met dezelfde uiteindelijke begunstigde(n) beschouwd als een enige invoerder of producent, en is die enige invoerder of producent de onderneming die als eerste was geregistreerd of, indien van toepassing, een andere geregistreerde onderneming die daartoe door de uiteindelijke begunstigde wordt aangewezen.

186 Ten eerste blijkt uit overweging 5 van uitvoeringsverordening 2019/661 dat artikel 7 van die uitvoeringsverordening tot doel heeft omzeiling of misbruik van de vereisten voor quotatoewijzingen te vermijden. Met name wanneer dezelfde uiteindelijke begunstigde(n) verschillende ondernemingen registreert (registreren) om een hogere quotatoewijzing te krijgen dan het aandeel van een enige onderneming in de maximale hoeveelheid hfk's die in de Unie op de markt mag worden gebracht, moeten die ondernemingen die met dezelfde uiteindelijke begunstigde(n) zijn geregistreerd, als één onderneming worden beschouwd.

187 Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft verklaard, voert uitvoeringsverordening 2019/661 dus een nieuwe regel in waardoor zij verschillende afzonderlijke rechtspersonen met dezelfde uiteindelijke begunstigde als één entiteit kan behandelen, om te voorkomen dat een uiteindelijke begunstigde van een reeds in het hfk-register ingeschreven onderneming rechtspersonen opricht met als enig doel dat deze op grond van artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014 verklaren voornemens te zijn het volgende jaar hfk's op de markt te brengen, waardoor zij hfk-quota verkrijgen en via de werking van artikel 16, lid 3, van die verordening uiteindelijk in aanmerking komen voor een referentiewaarde als gevolg van de hoeveelheden hfk's die zij rechtmatig op de markt zouden hebben gebracht.

188 Het begrip „onderneming” in de zin van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 moet dus aldus worden uitgelegd dat het, net als het begrip „onderneming” in de zin van verordening nr. 517/2014, ziet op een individuele natuurlijke persoon of rechtspersoon.

189 Ten tweede moet worden opgemerkt dat de Commissie, door artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 in te voeren, voorwaarden heeft toegevoegd waarin artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 niet voorziet om het recht van ondernemingen met dezelfde uiteindelijke begunstigde op referentiewaarden te bepalen.

190 Krachtens artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 hebben bepaalde ondernemingen als enige producent of invoerder recht op één enkele referentiewaarde die is bepaald in het licht van hun overeenkomstig artikel 19 van verordening nr. 517/2014 ingediende verklaringen en van de verklaringen van andere ondernemingen met dezelfde uiteindelijke begunstigde.

- 191 Omgekeerd hebben andere ondernemingen, hoewel zij hfk's op de markt hebben gebracht en overeenkomstig artikel 19 van verordening nr. 517/2014 verklaringen hebben ingediend, geen recht op een eigen referentiewaarde, aangezien deze wordt toegekend aan een andere onderneming met dezelfde uiteindelijke begunstigde die voldoet aan de voorwaarden om als een enige producent of invoerder te worden beschouwd.
- 192 Bovengenoemde voorwaarden leiden er dus toe dat de bij artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 ingevoerde regeling wordt gewijzigd, omdat op grond van deze bepaling elke onderneming die na 1 januari 2015 rechtmatig hfk's op de markt heeft gebracht en de in artikel 19 van verordening nr. 517/2014 bedoelde verklaringen heeft ingediend, recht heeft op een referentiewaarde wanneer de driejaarlijkse herberekening van de referentiewaarden plaatsvindt, zonder dat rekening wordt gehouden met de identiteit van de uiteindelijke begunstigde van die onderneming.
- 193 Ten derde voeren verzoeksters terecht aan dat artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 ook de bij verordening nr. 517/2014 ingestelde hfk-toewijzingsregeling wijzigt.
- 194 Overeenkomstig bijlage VI, punt 1, bij verordening nr. 517/2014 krijgt de enige producent of importeur in de zin van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 op basis van zijn enige referentiewaarde niet alleen de hfk-quota toegewezen die overeenkomen met de hoeveelheden hfk's die hij na 1 januari 2015 op de markt heeft gebracht, maar ook de quota die overeenkomen met de hoeveelheden hfk's die na 1 januari 2015 door ondernemingen met dezelfde uiteindelijke begunstigde op de markt zijn gebracht. Zonder artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 zou die onderneming echter niet als enige producent of invoerder zijn aangewezen en zou zij dus enkel de quota ontvangen hebben die overeenkwamen met een referentiewaarde die uitsluitend is vastgesteld aan de hand van de hoeveelheden hfk's die zij na 1 januari 2015 op de markt heeft gebracht.
- 195 Ondernemingen met dezelfde uiteindelijke begunstigde als een enige producent of invoerder verliezen daarentegen het recht op een eigen referentiewaarde en derhalve het recht om op basis van die waarde zelf hfk-quota toegewezen te krijgen, terwijl zij zonder artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 recht op die quota zouden hebben gehad.
- 196 Uit al het voorgaande volgt dat artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 de rechten die de betrokken ondernemingen ontleenden aan verordening nr. 517/2014 heeft gewijzigd wat betreft het recht op een referentiewaarde en de mogelijkheid om zelf hfk-quota toegewezen te krijgen.
- 2) Heeft artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 verordening nr. 517/2014 aangevuld of gewijzigd wat betreft de rechten van ondernemingen om hfk-quota over te dragen?*
- 197 Volgens artikel 18, lid 1, van verordening nr. 517/2014 mag iedere producent of invoerder voor wie overeenkomstig artikel 16, lid 1 of lid 3, van deze verordening een referentiewaarde is vastgesteld en aan wie overeenkomstig artikel 16, lid 5, van die verordening een quotum is toegewezen, hfk-quota overdragen.
- 198 Hieruit volgt dat het recht om hfk-quota over te dragen is voorbehouden aan ondernemingen die een quotum hebben gekregen uit hoofde van een referentiewaarde.

- 199 Uit de punten 189 tot en met 192 hierboven blijkt dat ondernemingen met dezelfde uiteindelijke begunstigde als een enige producent of invoerder overeenkomstig artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 het recht op een eigen referentiewaarde, waarvan zij vóór de inwerkingtreding van die bepaling op de enkele grondslag van artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 profiteerden, zijn kwijtgeraakt.
- 200 Bijgevolg voldoen die ondernemingen, ook al kunnen zij begunstigden zijn van een overdracht van hfk-quota, sinds de inwerkingtreding van uitvoeringsverordening 2019/661 niet langer aan de voorwaarden van artikel 18, lid 1, van verordening nr. 517/2014 om zelf hfk-quota over te dragen.
- 201 Nu vaststaat dat er een markt bestaat waarop hfk-quota worden verhandeld (zie punt 100 hierboven), hebben bovengenoemde ondernemingen derhalve het recht verloren om over hfk-quota op de markt te beschikken.
- 202 Hieraan moet worden toegevoegd dat dit verlies van het recht om hfk-quota over te dragen betrekking heeft op ondernemingen die na de inwerkingtreding van verordening nr. 517/2014 hfk's op de markt brengen, zoals de Spaanse vennootschap, hoewel uit het verslag van de Commissie van 13 juli 2017 ter beoordeling van de methode voor quotatoewijzing overeenkomstig verordening (EU) nr. 517/2014 [COM(2017) 377 final] blijkt dat de beperking van het recht om hfk's over te dragen is vastgesteld om te voorkomen dat ondernemingen die niet betrokken zijn bij de handel in hfk's, gratis quota kunnen aanvragen met als enig doel die rechten te verkopen.
- 203 Verzoeksters stellen dus terecht dat artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 verordening nr. 517/2014 heeft gewijzigd wat betreft de rechten van de ondernemingen om hfk-quota over te dragen.

3) Conclusies

- 204 Uit wat voorafgaat volgt dat de Commissie met de vaststelling van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 de rechten die de betrokken ondernemingen aan verordening nr. 517/2014 ontleenden heeft gewijzigd wat betreft het recht op een referentiewaarde en de mogelijkheid om zelf hfk-quota toegewezen te krijgen en die over te dragen.
- 205 Verzoeksters stellen dus terecht dat de Commissie de haar bij artikel 17, lid 2, van verordening nr. 517/2014 verleende uitvoeringsbevoegdheid heeft overschreden.
- 206 Krachtens deze bepaling is deze bevoegdheid namelijk beperkt tot de vlotte werking van het hfk-register, dat een instrument is voor het beheren van de quota, voor het op de markt brengen van hfk's alsmede voor de rapportage van op de markt gebrachte apparatuur (zie punt 160 hierboven). De regel van artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 heeft echter geen betrekking op het beheer van quota, het op de markt brengen van hfk's of op bepaalde verklaringen teneinde de vlotte werking van het hfk-register te verzekeren. Aangezien deze bepaling de rechten van de betrokken ondernemingen op een referentiewaarde, op de toewijzing van hfk's en op de overdracht van hfk-quota rechtstreeks aantast, hervormt zij de werking van het quotastelsel.

- 207 Bovendien heeft de Commissie, zoals verzoeksters opmerken, door met artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 de werking van het hfk-quotastelsel te hervormen, de bepalingen van verordening nr. 517/2014 niet slechts verduidelijkt om uniforme voorwaarden voor de handhaving te waarborgen, maar deze gewijzigd, in strijd met de beperkingen die krachtens artikel 291, lid 2, VWEU aan elke uitvoeringsbevoegdheid zijn gesteld.
- 208 De door de Commissie aangevoerde omstandigheid dat artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 in casu geen gevolgen heeft voor de totale hoeveelheid hfk-quota die worden toegewezen aan alle ondernemingen met dezelfde uiteindelijke begunstigde, doet niet af aan de voorgaande vaststellingen dat de Commissie de rechten van de betrokken ondernemingen heeft gewijzigd met betrekking tot het recht op een referentiewaarde en de mogelijkheid om zelf hfk-quota toegewezen te krijgen en die over te dragen.
- 209 Het argument van de Commissie dat artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 tot doel heeft de gelijke behandeling van ondernemingen te waarborgen of te voorkomen dat zij de hun toegewezen hfk-quota overschrijden, kan hoe dan ook geen rechtvaardiging vormen om van de regels van artikel 17, lid 2, van verordening nr. 517/2014 en artikel 291 VWEU af te wijken wat de omvang van de uitvoeringsbevoegdheid betreft.
- 210 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Commissie niet bevoegd was om artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 vast te stellen.
- 211 Artikel 7, lid 1, van uitvoeringsverordening 2019/661 is dus een onrechtmatige bepaling die in casu niet kan worden toegepast.
- 212 Bijgevolg moeten de in de bestreden handelingen vervatte besluiten, die op basis van bovengenoemde onrechtmatige bepaling zijn genomen, nietig worden verklaard, zonder dat de andere grieven ter ondersteuning van de excepties van onwettigheid en de andere door verzoekers aangevoerde middelen hoeven te worden onderzocht.
- 213 Om dezelfde redenen moet de e-mail van 20 november 2019, voor zover deze aan verzoeksters is gericht en dus een handeling vormt die de bestreden handelingen bevestigt (zie punt 127 hierboven), nietig worden verklaard.

[omissis]

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) De zaken T-825/19 en T-826/19 worden gevoegd voor het arrest.
- 2) De besluiten vervat in de tweede van de op 27 september 2019 door de Europese Commissie verzonden brieven, in de brief van de Commissie van 30 september 2019 en in de e-mail van de Commissie van 20 november 2019, voor zover deze is gericht aan Tazzetti SpA en Tazzetti SA, worden nietig verklaard.
- 3) De beroepen worden verworpen voor het overige.

4) De Commissie zal naast haar eigen kosten de kosten van Tazzetti SpA en Tazzetti SA dragen.

Van der Woude

Kanninen

Póltorak

Porchia

Stancu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 maart 2023.

ondertekeningen