



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 22 februari 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen – Direktiv 2003/87/EG – Artikel 10a – Beslut 2011/278/EU – Övergångsregler om harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter – Perioden 2013–2020 – Ansökan om tilldelning – Felaktiga uppgifter – Rättelse – Preklusionsfrist”

I mål C-572/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 3 november 2016, som inkom till domstolen den 14 november 2016, i målet

INEOS Köln GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev och E. Regan (referent),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 september 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- INEOS Köln GmbH, genom S. Altenschmidt och A. Sitzler, Rechtsanwälte,
- Umweltbundesamt, genom I. Budde, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A.C. Becker och C. Zadra, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 23 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: tyska.

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87), och av kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv 2003/87 (EUT L 130, 2011, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan INEOS Köln GmbH (nedan kallat INEOS) och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), företrädd av Umweltbundesamt (den federala miljömyndigheten, Tyskland), angående beslutet att neka detta företag rätt att korrigera sin ansökan om gratis tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser (nedan kallade utsläppsrätter) för den tredje handelsperioden 2013-2020.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

- 3 I artikel 1 i direktiv 2003/87, som har rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (nedan kallat ’gemenskapens system’), vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.

...”
- 4 Under rubriken ”Gemenskapstäckande övergångsbestämmelser för gratis tilldelning”, föreskrivs följande i artikel 10a:

”1. Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta gemenskapstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter ...

...

2. Vid fastställandet av principerna för hur förhandsriktmärkena ska sättas i enskilda sektorer eller delsektorer ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 % som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i gemenskapen under åren 2007–2008. ...

...

5. Det högsta årliga antalet utsläppsrätter som ligger till grund för beräkningen av tilldelningen till anläggningar som inte omfattas av punkt 3 och som inte är nya deltagare får inte överstiga summan av

- a) den årliga totala kvantiteten i hela gemenskapen, enligt artikel 9, multiplicerad med andelen utsläpp från anläggningar som inte omfattas av punkt 3 av de totala genomsnittliga verifierade utsläppen under perioden 2005–2007 från anläggningar som omfattas av gemenskapssystemet under perioden 2008–2012, och
- b) genomsnittet av de sammanlagda årliga verifierade utsläppen under perioden 2005–2007 från anläggningar som endast deltagit i gemenskapssystemet från och med 2013 och som inte omfattas av punkt 3, justerat enligt den linjära faktor som avses i artikel 9.

Vid behov ska en enhetlig, sektorsövergripande korrigeringsfaktor tillämpas.

...”

- 5 I artikel 11 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Nationella genomförandeåtgärder”, anges följande:

”1. Senast den 30 september 2011 ska varje medlemsstat offentliggöra och till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar inom dess gränser som omfattas av detta direktiv samt över all gratis tilldelning till varje anläggning inom dess gränser, beräknat i enlighet med de bestämmelser som avses i artiklarna 10a.1 och 10c.

2. Senast den 28 februari varje år ska de behöriga myndigheterna utfärda den kvantitet utsläppsrätter som ska tilldelas för det året, beräknat i enlighet med artiklarna 10, 10a och 10c.

...”

Beslut 2011/278

- 6 Skäl 15 i beslut 2011/278 lyder enligt följande:

”Medlemsstaterna bör se till att de data som samlas in från verksamhetsutövarna och som används för tilldelningsändamål är fullständiga, enhetliga och så exakta som möjligt. Insamlade data bör verifieras av en oberoende kontrollör för att säkerställa att tilldelningen av gratis utsläppsrätter grundas på solida och tillförlitliga data. Detta beslut bör innehålla särskilda minimikrav för insamling och verifiering av data så att tilldelningsreglerna kan tillämpas på ett harmoniserat och enhetligt sätt.”

- 7 I artikel 7 i samma beslut, som har rubriken ”Insamling av utgångsdata”, föreskrivs följande:

”1. För varje befintlig anläggning som har rätt till gratis utsläppsrätter enligt artikel 10a i [direktiv 2003/87], inklusive anläggningar som endast tidvis är i drift, särskilt anläggningar som hålls i reserv eller beredskap och anläggningar som hålls i drift beroende på säsong, ska medlemsstaterna, för alla år i perioden 1 januari 2005–31 december 2008 eller i tillämpliga fall 1 januari 2009–31 december 2010, från verksamhetsutövaren samla in all relevant information och relevanta data för varje parameter som förtecknas i bilaga IV, för de år som anläggningen har varit i drift.

...

7. Medlemsstaterna ska kräva att verksamhetsutövarna lämnar in fullständiga och enhetliga data och se till att det inte förekommer överlappningar mellan delanläggningar eller dubbelräkning. Medlemsstaterna ska särskilt se till att verksamhetsutövarna genomför företagsbesiktningar och lämnar in data som är så exakta som möjligt för att ge en rimlig tillförlitlighet i dataintegriteten.

I detta syfte ska medlemsstaterna se till att varje verksamhetsutövare också lämnar in en metodrapport som ska innehålla en beskrivning av anläggningen, kompileringsmetoden, de olika datakällorna, beräkningsstegen och, om tillämpligt, antaganden och metoden som tillämpats för att fördela utsläppen på relevanta delanläggningar enligt punkt 6. Medlemsstater kan kräva att verksamhetsutövaren visar att inlämnade data är exakta och fullständiga.

8. Om data saknas ska medlemsstaten kräva att verksamhetsutövaren lämnar en tillbörlig motivering för detta.

Om data saknas ska medlemsstaterna kräva att verksamhetsutövaren i stället, före eller senast vid den verifiering som kontrollören utför, lämnar försiktiga skattningar, särskilt sådana som grundas på bästa metoder inom industrin, färska vetenskapliga och tekniska rön.

...”

8 Under rubriken ”Verifiering”, föreskrivs följande i artikel 8:

”1. Vid insamlingen av data enligt artikel 7 ska medlemsstaterna endast godta data som en kontrollör har verifierat och bedömt vara tillfredsställande. Verifieringsprocessen ska relatera till metodrapporten och de rapporterade parametrar som avses i artikel 7 och bilaga IV. Verifieringen ska omfatta tillförlitlighet, trovärdighet och exakthet hos de data som verksamhetsutövaren lämnar in och ska leda till ett verifieringsutlåtande där det anges med rimlig tillförlitlighet huruvida inlämnade data är fria från väsentliga felaktigheter.

...

4. Medlemsstaterna ska inte tilldela gratis utsläppsrätter till en anläggning där data om anläggningen inte har verifierats med tillfredsställande resultat.

...”

9 I artikel 10 i beslut 2011/278, som har rubriken ”Tilldelning på anläggningsnivå”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska för varje år, på grundval av de data som samlats in enligt artikel 7, beräkna antalet utsläppsrätter som från och med 2013 gratis tilldelas varje befintlig anläggning på deras territorium i enlighet med punkterna 2–8.

2. För dessa beräkningar ska medlemsstaterna först fastställa det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis, separat för varje delanläggning ...

...

9. Den slutliga sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis för varje befintlig anläggning, utom för anläggningar som omfattas av artikel 10a.3 i [direktiv 2003/87], ska vara den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis för varje anläggning bestämd enligt punkt 7 multiplicerad med den sektorsövergripande korrektionsfaktorn enligt artikel 15.3.”

10 Artikel 11 i beslutet har rubriken ”Tilldelning för steamcracking” och föreskriver en särskild metod, som avviker från den metod som beskrivs i artikel 10.2 i samma beslut, för beräkningen av den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis för en delanläggning med ett produktiktmärke relaterat till produktionen av högvärdiga kemikalier.

11 Artikel 15 i beslutet, som har rubriken ”Nationella genomförandeåtgärder”, har följande lydelse:

”1. Enligt artikel 11.1 i [direktiv 2003/87] ska varje medlemsstat senast den 30 september 2011 till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar på sitt territorium som omfattas av [direktiv 2003/87] ... med hjälp av en elektronisk mall som kommissionen tillhandahåller.

2. Den förteckning som avses i punkt 1 ska för varje befintlig anläggning särskilt innehålla följande:

...

3. Kommissionen ska vid mottagandet av den förteckning som avses i punkt 1 bedöma varje anläggnings införande i förteckningen och de relaterade preliminära sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas gratis.

När alla medlemsstater har anmält sina preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas gratis under perioden 2013–2020 ska kommissionen fastställa den enhetliga sektorsövergripande faktor som avses i artikel 10a.5 i [direktiv 2003/87]. Faktorn ska fastställas genom att man jämför summan av de preliminära sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas gratis för anläggningar som inte genererar el varje år under perioden 2013–2020 ... med de årskvantiteter utsläppsrätter som beräknas enligt artikel 10a.5 i [direktiv 2003/87] för anläggningar som inte är elproducenter eller nya deltagare ...

4. Om kommissionen inte motsätter sig att en anläggning införs i denna förteckning, inklusive motsvarande preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas gratis ska den berörda medlemsstaten fastställa de slutliga sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas gratis varje år under perioden 2013–2020 enligt artikel 10.9.

...”

12 Enligt bilaga IV till beslut 2011/278, som har rubriken ”Parametrar för insamlingen av utgångsdata för befintliga anläggningar”, ska medlemsstaterna, för den insamling av utgångsdata som avses i artikel 7.1 i samma beslut, ålägga verksamhetsutövaren att för varje anläggning och delanläggning och för alla kalenderår under den referensperiod som valts (2005–2008 eller 2009–2010) bland annat lämna data avseende sammanlagda utsläpp av växthusgaser, utsläpp av växthusgaser från bränslen och utsläpp av växthusgaser från processer.

Tysk lagstiftning

§ punkterna 1–4 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (lagen om handel med utsläppsrätter för växthusgaser) av den 21 juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475) (nedan kallad TEHG), har följande lydelse:

”1) Verksamhetsutövare tilldelas gratis utsläppsrätter i enlighet med principerna i artikel 10a ... i direktiv 2003/87 i dess aktuella lydelse och principerna i [beslut 2011/278].

2) För en tilldelning krävs en ansökan till den behöriga myndigheten. Ansökan om gratis tilldelning av utsläppsrätter ska inges inom en frist som den behöriga myndigheten offentliggör i den officiella tidningen [(Bundesanzeiger)] minst tre månader innan den löper ut. Offentliggörandet av fristen sker tidigast efter ikraftträdandet av förordningen om tilldelningsregler enligt 10 §. Vid en försenad ansökan föreligger det inte någon rätt till gratis tilldelning. Till ansökan ska bifogas de handlingar som krävs för en verifiering av ansökan. Såvitt inte något annat föreskrivs i den förordning som avses i 10 § krävs det att de faktiska uppgifterna i ansökan om tilldelning har verifierats av ett kontrollorgan enligt 21 §.

3) Den behöriga myndigheten ska beräkna de preliminära tilldelade mängderna, i den officiella tidningen [(Bundesanzeiger)] offentliggöra en förteckning över alla anläggningar på vilka denna lag är tillämplig och de preliminära tilldelade mängderna, och anmäla förteckningen till Europeiska kommissionen. Vid beräkningen av de preliminära tilldelade mängderna ska endast sådana uppgifter från verksamhetsutövaren beaktas där det är tillräckligt säkerställt att de är korrekta. ...

4) Den behöriga myndigheten ska före inledningen av handelsperioden fastställa tilldelningen av gratis utsläppsrätter för en anläggning till verksamhetsutövare som har ingett en ansökan inom den frist som tillkännagetts enligt punkt 2 andra meningen. ...”

§ Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (förordningen om tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser under handelsperioden 2013–2020) av den 26 september 2011 (BGB1. 2011 I, s. 1921) har rubriken ”Insamling av utgångsdata”. I punkt 1 i denna bestämmelse föreskrivs att verksamhetsutövaren är skyldig att i ansökan om gratis tilldelning för befintliga anläggningar lämna information om anläggningen och uppgifter om varje tilldelningskriterium.

- 15 Genom offentliggörande i den elektroniska versionen av den tyska officiella tidningen (elektronischer Bundesanzeiger, eBAnz AT118 2011 B1, 20 oktober 2011) fastställde Deutsche Emissionshandelsstelle (tyskt organ för handel med utsläppsrätter) (nedan kallat DEHSt) den frist som föreskrivs i 9 § punkt 2 TEHG till den 23 januari 2012.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 16 INEOS driver en anläggning för produktion av kemiska produkter genom ångkrackning av nafta vid hög temperatur. Denna anläggning omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter sedan den 1 januari 2008.
- 17 Den 23 januari 2012 lämnade INEOS, inom föreskriven tid, in en ansökan till DEHSt om tilldelning av gratis utsläppsrätter för denna anläggning enligt 9 § punkt 1 TEHG för perioden 2013–2020, på grundval av referensperioden 2005–2008. I enlighet med punkt 2 i denna bestämmelse löpte nämligen tidsfristen för att inkomma med sådana ansökningar ut samma dag. Det framgår av de handlingar som inkommit till domstolen att nämnda ansökan har verifierats av en oberoende kontrollinrättning. Ansökan innehöll bland annat den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som ska tilldelas, vilken uppgick till 574 635, enligt de beräkningar INEOS hade utfört med tillämpning av den särskilda beräkningsmetod som i artikel 11 i beslut 2011/278 föreskrivs för ångkrackning.
- 18 Genom beslut av den 17 februari 2014 tilldelade DEHSt INEOS 3 867 032 utsläppsrätter för anläggningen för handelsperioden i fråga och angav att tilldelningen grundade sig på de uppgifter som INEOS hade lämnat i sin ansökan (nedan kallat det omtvistade beslutet).
- 19 Den 11 mars 2014 begärde INEOS omprövning av det omtvistade beslutet och gjorde bland annat gällande att DEHSt var skyldigt att beakta vissa kompletterande uppgifter vid beräkningen av de direkta utsläppen för åren 2006 och 2007.
- 20 Den 3 september 2015 avslog DEHSt begäran om omprövning bland annat med motiveringen att de nya uppgifterna inte kunde beaktas i beslutet om gratis tilldelning av utsläppsrätter, eftersom INEOS inte hade inkommit med dem förrän i april 2015, och detta i samband med omprövningen, alltså mer än tre år efter den dag då fristen för att inge ansökan hade löpt ut, vilket var den 23 januari 2012. DEHSt angav att den preklusionsfrist som föreskrivs i 9 § punkt 2 TEHG är bindande och att det nationella förfarandets nära sammanlänkning med det tilldelningsförfarande som föreskrivs i unionsrätten dessutom hindrar att uppgifterna i ansökan ändras.

- 21 Den 29 september 2015 väckte INEOS talan vid Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) mot detta avslagsbeslut och åberopade bland annat att företaget av misstag hade utelämnat vissa uppgifter om direkta utsläpp för åren 2006 och 2007, eftersom det felaktigt hade antagit att DEHSt redan innehade dessa uppgifter, även om anläggningen i fråga inte började omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser förrän den 1 januari 2008. Enligt INEOS borde DEHSt ha uppmanat företaget att komplettera eller korrigera de uppgifter som tillhandahållits i ansökan om tilldelning.
- 22 Den hänskjutande domstolen menar att eftersom unionsrätten inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om den rättsverkan som ska tillmätas uppgifter som inges av en verksamhetsutövare efter det att en frist för ingivande av ansökan om tilldelning som föreskrivs i nationell rätt har löpt ut, bör det klargöras huruvida 9 § punkt 2 TEHG, enligt vilken det inte föreligger någon rätt till gratis tilldelning vid en försenad ansökan, är förenlig med bestämmelserna i direktiv 2003/87 och i beslut 2011/278.
- 23 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:
- ”Utgör villkoren i artikel 10a i [direktiv 2003/87] samt villkoren i [beslut 2011/278] hinder mot en nationell bestämmelse i vilken det för handelsperioden 2013–2020 föreskrivs en materiell preklusionsfrist för ansökningar om gratis tilldelning av utsläppsrätter som inte ingetts i tid, vilket innebär att det är uteslutet med korrigeringar av fel eller kompletteringar av (ofullständiga) uppgifter i ansökan om tilldelning, vilka upptäckts först när den nationella fristen har löpt ut?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 24 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 10a i direktiv 2003/87 och beslut 2011/278 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det, för inlämnande av en ansökan om tilldelning av gratis utsläppsrätter för perioden 2013–2020, föreskrivs en preklusionsfrist efter vars utgång sökanden berövas möjligheten att korrigera eller komplettera sin ansökan.
- 25 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att denna fråga har ställts inom ramen för en tvist där den som driver en anläggning som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter sedan den 1 januari 2008, i förevarande fall INEOS, av misstag har underlåtit att i sin ansökan om tilldelning av gratis utsläppsrätter lämna vissa referensuppgifter, närmare bestämt uppgifterna om direkta utsläpp från denna anläggning för åren 2006 och 2007. Det är ostridigt att den som driver anläggningen skulle ha erhållit fler gratis utsläppsrätter, om denne inte hade begått detta misstag.
- 26 Inledningsvis ska det erinras om att syftet med direktiv 2003/87 är att införa ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser för att minska utsläppen av växthusgaser i atmosfären till en nivå som förhindrar farliga antropogena inverkingar på klimatsystemet, och det slutliga målet är att skydda miljön (se, bland annat, dom av den 8 mars 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punkt 24).
- 27 Detta system bygger på en ekonomisk logik, nämligen att vara ett incitament för alla deltagare i detta system att släppa ut mindre växthusgaser än vad de ursprungligen givits rätt till, så att de kan sälja överskottet till någon annan deltagare vars utsläpp överskrider de utsläppsrätter som denne tilldelats (se, bland annat, dom av den 8 mars 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punkt 22).

- 28 Direktiv 2003/87 syftar härvidlag till att på ett ekonomiskt effektivt sätt minska Europeiska unionens sammanlagda växthusgasutsläpp till år 2020 med minst 20 procent jämfört med nivåerna år 1990 (dom av den 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punkt 23).
- 29 Av denna anledning föreskrivs i artikel 10a i direktiv 2003/87, vad gäller anläggningar som erhåller gratis utsläppsrätter inom vissa sektorer, att dessa utsläppsrätters antal ska minskas gradvis under perioden 2013–2020, med målsättningen att all gratis tilldelning av utsläppsrätter ska ha avskaffats under år 2027 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punkt 24, och dom av den 26 oktober 2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 46).
- 30 I enlighet med artikel 10a.1 i direktiv 2003/87 har kommissionen, genom beslut 2011/278, inrättat harmoniserade EU-regler för tilldelningen av gratis utsläppsrätter. Dessa harmoniserade regler konkretiserar det väsentliga kravet på att risken för snedvridning av konkurrensen inom den inre marknaden ska vara så liten som möjligt (dom av den 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/kommissionen, C-461/14, EU:C:2016:469, punkt 53).
- 31 INEOS har hävdats att unionslagstiftaren härigenom genomfört en uttömmande harmonisering av alla aspekter, även processuella sådana, som rör ansökningar om gratis tilldelning av utsläppsrätter, vilket innebär att medlemsstaterna inte har något utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Det framgår emellertid, såväl av ordalydelsen i de relevanta bestämmelserna i beslut nr 2011/278, särskilt artiklarna 7, 8 och 10, som av direktivets systematik och eftersträvarde mål, att medlemsstaterna var skyldiga att säkerställa att de utgångsdata som samlats in från verksamhetsutövarna är uttömmande, exakta och sammanhängande. Detta beslut föreskriver däremot inte att medlemsstaternas ovannämnda skyldigheter kan begränsas genom tidsfrister eller att medlemsstaterna kan fastställa sina egna preklusionsfrister.
- 32 I detta avseende ska det noteras att det förfarande som unionslagstiftaren har infört vad avser gratis tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2013–2020 kan uppdelas i tre skilda steg.
- 33 För det första var medlemsstaterna enligt artikel 7 i beslut 2011/278, skyldiga att under det första steget, hos verksamhetsutövarna, för varje befintlig anläggning som uppfyller villkoren för sådan tilldelning, samla in all relevant information och relevanta data, för i princip alla år under perioden 2005–2008, under vilka anläggningen har varit i drift, för varje parameter i förteckningen i bilaga IV till detta beslut som kan läggas till grund för beräkningen av tilldelningsbeloppet (dom av den 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punkt 25).
- 34 Enligt artikel 8.1 i beslut 2011/278 var medlemsstaterna skyldiga att härvidlag endast godta uppgifter som verifierats och godkänts av en kontrollör, vilken ska pröva deras tillförlitlighet, trovärdighet och exakthet, så att detta leder till ett verifieringsutlåtande där det anges med rimlig tillförlitlighet huruvida inlämnade data är fria från väsentliga felaktigheter.
- 35 Enligt artikel 10 i beslut 2011/278 ska medlemsstaterna för varje år, på grundval av de data som samlats in på detta sätt, beräkna antalet utsläppsrätter som från och med år 2013 gratis ska tilldelas varje befintlig anläggning på deras territorium (dom av den 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punkterna 26 och 34).
- 36 Varje medlemsstat hade enligt artikel 11.1 i direktiv 2003/87 och artikel 15.1 och 15.2 i beslut 2011/278 en skyldighet att, i slutet av detta första steg och senast den 30 september 2011, offentliggöra och till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar och delanläggningar på sitt territorium som omfattas av direktivet samt för var och en av dem ange det antal utsläppsrätter som de erhållit vid den preliminära tilldelningen för hela perioden 2013–2020.

- 37 Kommissionen skulle senare, under det andra steget, vid mottagandet av denna förteckning, och under förutsättning att den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som beräknats av medlemsstaterna överskred utsläppstaket för industrin, vilket motsvarar det högsta årliga antalet utsläppsrätter som avses i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, proportionerligt minska denna preliminära kvantitet som beräknats av medlemsstaterna med tillämpning av ”den sektorsövergripande korrigeringsfaktor” som föreskrivs i denna bestämmelse, vilken motsvarar förhållandet mellan den nämnda preliminära kvantiteten och taket (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2016, Borealis Polyolefine m.fl., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 och C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punkterna 62 och 63).
- 38 Medlemsstaterna skulle slutligen, i det tredje steget, enligt artikel 15.4 och 15.5 i beslut 2011/278, fastställa den slutliga årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis för varje år under perioden 2020–2013, genom att, i enlighet med artikel 10.9 i detta beslut, multiplicera den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis med den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn. Enligt artikel 11.2 i direktiv 2003/87 är medlemsstaterna skyldiga att utfärda de utsläppsrätter som tilldelats för året i fråga senast den 28 februari samma år.
- 39 I förevarande fall avser, såsom framgår av punkt 25 i denna dom, den i 9 § punkt 2 TEHG föreskrivna preklusionsfrist som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, det första steget i detta förfarande, under vilket verksamhetsutövarna enligt artikel 7 i beslut 2011/278 var skyldiga att till de behöriga nationella myndigheterna lämna de utgångsdata som förtecknas i bilaga IV till detta beslut, avseende avser perioden 2005–2008, för var och en av de berörda anläggningarna.
- 40 Det bör emellertid noteras att unionslagstiftaren, tvärtemot vad INEOS har hävdad, inte har genomfört en fullständig harmonisering vad avser detta skede av förfarandet. Även om det är riktigt att direktiv 2003/87 och beslut 2011/278 innebär en viss reglering, så har varken detta direktiv eller detta beslut fastställt den frist inom vilken en verksamhetsutövare är skyldig att lämna in sin ansökan om tilldelning av utsläppsrätter, och än mindre ett regelverk för hur denne i förekommande fall kan korrigera eller komplettera uppgifter som lämnats till stöd för ansökan.
- 41 I detta sammanhang bör det noteras att det i artikel 7.8 i beslut 2011/278 anges att medlemsstaterna är skyldiga att uppmana verksamhetsutövaren att lämna en motivering ”om data saknas” och att uppmana denne att lämna försiktiga skattningar ”om endast vissa data finns att tillgå”, men det fastställs inget förfarande för korrigering eller komplettering av insamlade data. På samma sätt står det klart att även om artikel 8 i beslutet förbjuder medlemsstaterna att godta uppgifter som inte har verifierats och godkänts av en kontrollör, fastställer denna bestämmelse inte någon tidsfrist eller något förfarande för korrigering av icke tillfredsställande data.
- 42 I avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser om vilka processuella villkor som ska gälla vid inlämnande och prövning av en ansökan om gratis tilldelning av utsläppsrätter ankommer det således, enligt fast rättspraxis, på denna medlemsstat att i sin rättsordning ange en sådan processuell reglering enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande situationer av inhemsk karaktär (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 20 oktober 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punkt 29).
- 43 Vad gäller likvärdighetsprincipen framgår det inte av någon av de handlingar som lämnats in till domstolen att den preklusionsfrist som avses i det nationella målet strider mot denna princip, och detta har inte heller gjorts gällande vid domstolen. Såsom kommissionen har anfört ankommer det under alla omständigheter på den hänskjutande domstolen att uttala sig om detta.

- 44 Vad avser effektivitetsprincipen ska det erinras om att det framgår av fast rättspraxis att varje fall i vilket frågan uppkommer huruvida en nationell processuell bestämmelse medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten måste bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i de olika nationella rättsinstanserna. Härvidlag ska det, i förekommande fall, bland annat tas hänsyn till skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och principen om en ändamålsenlig handläggning (se, bland annat, dom av den 20 oktober 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punkt 42).
- 45 Vad närmare bestämt gäller preklusionsfrister har domstolen slagit fast att det ankommer på medlemsstaterna att, med avseende på nationell lagstiftning som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, fastställa tidsfrister som, bland annat, speglar den betydelse ett beslut kommer att ha för de berörda, förfarandenas och den tillämpliga lagstiftningens grad av komplexitet, antalet personer som kan komma att beröras av beslutet samt andra allmänna eller enskilda intressen som ska beaktas (se dom av den 20 oktober 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, punkt 44).
- 46 Det följer härvidlag av rättspraxis att det i princip är förenligt med effektivitetskravet att fastställa preklusionsfrister, eftersom detta krav utgör en tillämpning av den grundläggande principen om rättssäkerhet som skyddar såväl den enskilde som den berörda myndigheten. Sådana tidsfrister kan nämligen, i princip, inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (se, bland annat, dom av den 21 december 2016, TDC, C-327/15, EU:C:2016:974, punkt 98).
- 47 Härav följer att det är förenligt med unionsrätten att det av rättssäkerhetshänsyn fastställs rimliga frister med prekluderande verkan (dom av den 29 oktober 2015, BBVA, C-461/14, EU:C:2015:731, punkt 28).
- 48 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att dagen då fristen för att inge ansökan om tilldelning av gratis utsläppsrätter, som avses i 9 § punkt 2 TEHG, fastställts till den 23 januari 2012. Såsom framgår av punkt 15 i denna dom, är det ostridigt att detta datum offentliggjordes den 20 oktober 2011. Det framgår dessutom av de skriftliga yttranden som ingetts till domstolen av den tyska regeringen, vilka inte motsagts i detta avseende, att dagen för tidsfristens utgång samma dag också meddelats verksamhetsutövarna i ett e-postmeddelande som skickats till dem och i ett pressmeddelande.
- 49 Den tidsfrist som i det nationella målet ålagts verksamhetsutövarna för att lämna in sina ansökningar om tilldelning av gratis utsläppsrätter med stöd av artikel 10a i direktiv 2003/87 och tillämpliga bestämmelser i beslut 2011/278 för perioden 2013–2020 var således strax över tre månader.
- 50 Det måste således utredas huruvida en sådan frist var av sådant slag att det i praktiken var omöjligt eller orimligt svårt för en verksamhetsutövare som INEOS i målet vid den nationella domstolen att utöva en rättighet som följer av unionsrätten.
- 51 I detta avseende bör det noteras att även om artikel 10a i direktiv 2003/87 och beslut 2011/278 ger vissa verksamhetsutövare som INEOS rätt att erhålla gratis utsläppsrätter för perioden 2013–2020, så har INEOS i förevarande fall inte gjort gällande att denna tidsfrist på strax över tre månader var för kort för att INEOS skulle kunna lämna in sin ansökan om sådan tilldelning, och detta särskilt som INEOS i själva verket lämnat in denna ansökan inom nämnda tidsfrist. Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 87 i sitt förslag till avgörande innehåller dessutom de handlingar som inkommit till domstolen inget som tyder på att den aktuella preklusionsfristen gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva denna rätt.

- 52 Tvärtom framgår det av beslutet om hänskjutande att INEOS, såsom redan har angetts i punkterna 25 och 39 i denna dom, vänt sig mot det förhållandet att det efter utgången av denna frist inte är möjligt att komplettera denna ansökan för att korrigera felaktiga uppgifter som INEOS lämnat angående utsläppen från sina egna anläggningar.
- 53 Domstolen erinrar emellertid om att det framgår av fast rättspraxis att en preklusionsfrist i princip är förenlig med effektivitetsprincipen, även om den omständigheten att fristen löper ut kan hindra berörda personer från att göra gällande sina rättigheter helt eller delvis (se, bland annat, dom av den 8 september 2011, Preston m.fl., C-78/98, EU:C:2000:247, punkt 34, dom av den 18 september 2003, Pflücke, C-125/01, EU:C:2003:477, punkt 35, och dom av den 8 september 2011, Q-Beef och Bosschaert, C-89/10 och C-96/10, EU:C:2011:555, punkt 36).
- 54 Den omständigheten att den preklusionsfrist som är aktuell i det nationella målet inte redan på grund av sin natur förhindrar den som ansöker om tilldelning av gratis utsläppsrätter att lämna ytterligare uppgifter efter utgången av tidsfristen kan således inte i sig vara tillräcklig för att styrka ett åsidosättande av effektivitetsprincipen.
- 55 Härav följer att det inte finns något i handlingarna i målet vid domstolen som tyder på att en sådan preskriptionsfrist gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att ansöka om tilldelning av gratis utsläppsrätter för att utöva denna rätt med stöd av artikel 10a i direktiv 2003/87 och av beslut 2011/278.
- 56 INEOS menar emellertid att medlemsstaternas skyldighet att vid beräkningen av dessa utsläppsrätter grunda sig på utgångsdata som är så exakta och fullständiga som möjligt innebär att de behöriga nationella myndigheterna är skyldiga att, i syfte att säkerställa en effektiv tillämpning av unionsrätten, underlåta att tillämpa varje processuell regel som hindrar att felaktiga uppgifter korrigeras, såsom den preklusionsfrist som avses i det nationella målet.
- 57 I detta avseende är det riktigt att medlemsstaterna, såsom domstolen redan har påpekat, i enlighet med artikel 7.7 i beslut 2011/278, jämförd med skäl 15 i nämnda beslut, ska se till att de data som samlas in från verksamhetsutövarna och som används för gratis tilldelning av utsläppsrätter är så fullständiga, enhetliga och exakta som möjligt (se dom av den 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punkterna 27 och 37).
- 58 Av samma skäl föreskrivs, såsom framgår redan av punkt 34 i denna dom, i artikel 8.1 i beslut 2011/278 att medlemsstaterna ska säkerställa att en kontrollör har verifierat dessa uppgifters "tillförlitlighet, trovärdighet och exakthet", så att detta leder till ett verifieringsutlåtande där det anges med "rimlig tillförlitlighet" huruvida inlämnade data är fria från väsentliga felaktigheter.
- 59 Ett sådant krav på exakthet åligger, såsom framgår av såväl dessa bestämmelser som skäl 15 i beslut 2011/278, medlemsstaterna för att dessa ska kunna uppnå målet att minska utsläppen av växthusgaser, såsom det har erinrats om i punkterna 26–28 i denna dom, genom en harmoniserad och enhetlig tillämpning av reglerna för tilldelning.
- 60 Såsom framgår av bland annat lydelsen av artikel 7.7 och 7.8 i beslut 2011/278 innebär kravet att medlemsstaterna ska visa noggrannhet att det även krävs ett samarbete från verksamhetsutövarnas sida, vilka också måste uppfylla en rad olika skyldigheter, däribland särskilt skyldigheten att lämna uppgifter som är så fullständiga, enhetliga och exakta som möjligt och skyldigheten att visa tillbörlig aktsamhet.
- 61 Dessa skyldigheter som åläggs verksamhetsutövarna syftar således helt klart, såsom den tyska federala miljöbyrån och den tyska regeringen korrekt har påpekat, till att uppmuntra verksamhetsutövarna att visa tillbörlig aktsamhet för att säkerställa att så exakta uppgifter som möjligt insamlas. Detta eftersom verksamhetsutövarna är källan till de utgångsdata som behövs för beräkningen av gratis utsläppsrätter.

Detta är nödvändigt för att medlemsstaterna själva ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 7 och 8 i beslut 2011/278 och att därmed uppnå det mål att minska utsläppen av växthusgaser som eftersträvas med direktiv 2003/87.

- 62 Domstolen delar generaladvokatens slutsatser i punkterna 93 och 94 i dennes förslag till avgörande, nämligen att nämnda krav på exakthet är ett gemensamt ansvar för verksamhetsutövarna och medlemsstaterna, och att det därför, tvärtemot vad INEOS har hävdad, finns stöd för slutsatsen att dessa verksamhetsutövare enligt beslut 2011/278 inte har rätt att gentemot respektive medlemsstat kräva att de uppgifter som lämnats för beräkning av gratis utsläppsrätter är exakta. Härav följer att en effektiv tillämpning av detta beslut inte på något sätt innebär att de behöriga nationella myndigheterna är skyldiga att underlåta att tillämpa en processuell regel, såsom den preskriptionsfrist som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, för att se till att en verksamhetsutövare ska kunna korrigera felaktiga uppgifter som denne själv har lämnat inom denna tidsfrist.
- 63 Härav följer att det inte finns något i de handlingar som inkommit till domstolen som tyder på att en preklusionsfrist, som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, strider mot effektivitetsprincipen.
- 64 Denna bedömning gör sig än mer gällande med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, eftersom det framgår av de handlingar som den tyska regeringen har ingett till domstolen, och vilka inte har bestritts av INEOS på denna punkt, att de behöriga nationella myndigheterna, alltsedan oktober 2011, vid upprepade tillfällen har uppmärksammat de berörda verksamhetsutövarna på att det, vad avser anläggningar, såsom de av INEOS anläggningar som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter först från och med den 1 januari 2008, krävs att kompletterande relevanta uppgifter av det slag som uppräknas i 5 § i förordningen om tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser under handelsperioden 2013–2020 av den 26 september 2011 meddelas, eftersom perioden 2005–2008 har valts som referensperiod.
- 65 Dessutom bör det noteras att i förevarande fall skulle en rättelse av oriktiga uppgifter i syfte att erhålla ytterligare gratis utsläppsrätter, om den vore möjlig, äga rum inte bara efter det att det första steget avslutats, utan även efter det att det tredje och sista steget av förfarandet avslutats, genom delgivningen av det omtvistade beslutet.
- 66 En sådan sen korrigerings skulle strida mot principen om rättssäkerhet, eftersom varje tilldelning av gratis utsläppsrätter skulle riskera att på obestämd tid räknas som preliminär, eftersom det första steget i förfarandet alltid skulle kunna återupptas. Detta skulle leda till allvarliga störningar vad avser möjligheten att på ett korrekt sätt genomföra ett förfarande för tilldelning av gratis utsläppsrätter.
- 67 Slutligen kan det, tvärtemot vad INEOS har hävdad, inte härledas något stöd för en annan tolkning från dom av den 28 april 2016, Borealis Polyolefine m.fl. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 och C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311). Domstolen har visserligen, i punkt 97 i den domen, förklarat att det ankommer på kommissionen att be medlemsstaterna att genomföra ”nödvändiga korrigeringar” av inlämnade utsläppsdata. I nämnda mål hade misstaget emellertid, såsom framgår av punkterna 94 och 95 i ovannämnda dom, sitt ursprung i att kommissionen beaktat uppgifter från medlemsstaterna avseende utsläpp under en period som inte omfattas av artikel 10a.5 första stycket b i direktiv 2003/87. Det är uteslutande på grund av allvaret av detta fel, som i hög grad påverkade den enhetliga sektorsövergripande korrigeringsfaktorn och, slutligen, det antal utsläppsrätter som skulle tilldelas gratis, som rättssäkerhetsprincipen inte ansågs förhindra att denna faktor ifrågasattes med omedelbar verkan (*ex nunc*) från och med den tidpunkt som anges i punkt 111 i ovannämnda dom.
- 68 Mot bakgrund av det anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 10a i direktiv 2003/87 och beslut 2011/278 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det, för inlämnande av en

ansökan om tilldelning av gratis utsläppsrätter för perioden 2013–2020, föreskrivs en preklusionsfrist, efter vars utgång sökanden berövas möjligheten att korrigera eller komplettera sin ansökan, eftersom denna frist inte gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att inge en sådan ansökan.

Rättegångskostnader

- ⁶⁹ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009, och kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det, för inlämnande av en ansökan om tilldelning av gratis utsläppsrätter för perioden 2013–2020, föreskrivs en preklusionsfrist, efter vars utgång sökanden berövas möjligheten att korrigera eller komplettera sin ansökan, eftersom denna frist inte gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att inge en sådan ansökan.

Underskrifter