



# Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

föredraget den 16 juni 2021 \*

”Miljö – Förordning (EU) nr 517/2014 – Fluorerade växthusgaser – Tilldelning av kvoter för utsläppande av fluorkolväten på marknaden – Invändning om rättsstridighet – Artikel 16 och bilagorna V och VI i förordning nr 517/2014 – Principen om icke-diskriminering – Motiveringskyldighet”

I mål T-126/19,

**Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji**, med säte i Warszawa (Polen),  
företrädd av A. Galos, avocat,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företrädd av J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann och M. Jáuregui Gómez, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Europaparlamentet**, företrädd av L. Visaggio, A. Tamás och W. Kuzmienko, samtliga i egenskap av ombud,

och av

**Europeiska unionens råd**, företrädd av K. Michoel och I. Tchórzewska, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 11 december 2018 att tilldela sökanden en kvot på 4 096 ton koldioxidekvivalenter av fluorkolväten för år 2019,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen),

\* Rättegångsspråk: polska.

sammansatt av ordföranden H. Kanninen samt domarna M. Jaeger (referent) och O. Porchia,  
justitiesekreterare: E. Coulon,  
följande

## Dom

### Bakgrunden, förfarandet och parternas yrkanden

#### *Bakgrund till tvisten*

- 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 517/2014 av den 16 april 2014 om fluorerade växthusgaser och om upphävande av förordning (EG) nr 842/2006 (EUT L 150, 2014, s. 195) antogs i syfte att bekämpa utsläpp av växthusgaser.
- 2 Enligt skäl 1 i förordning nr 517/2014 bör de utvecklade länderna minska sina växthusgasutsläpp med 80 till 95 procent jämfört med 1990 års nivåer fram till 2050 för att begränsa den globala klimatförändringen till en temperaturhöjning på 2 °C och på så sätt förhindra oönskade klimateffekter.
- 3 Fluorkolväten (fluorkolväten) är en kategori av fluorerade växthusgaser som har betydligt större uppvärmningspotential än koldioxid och används bland annat i kyl- och luftkonditioneringsanläggningar, sprejer och tillverkning av isoleringsskum.
- 4 Enligt skäl 13 i förordning nr 517/2014 har den gradvisa minskningen av mängden fluorkolväten som kan släppas ut på marknaden fastställts som det effektivaste och mest kostnadseffektiva sättet att minska utsläppen av dessa ämnen på lång sikt.
- 5 För att genomföra denna gradvisa minskning föreskrivs i förordning nr 517/2014 att Europeiska kommissionen bland annat varje år ska fastställa en högsta mängd fluorkolväten som får släppas ut på marknaden i Europeiska unionen och de kvoter för fluorkolväten, uttryckta i ”ton koldioxidekvivalenter”, som producenter eller importörer tillåts släppa ut på marknaden.
- 6 I detta sammanhang inrättade kommissionen även, i enlighet med artikel 17 i förordningen, ett elektroniskt register över kvoter för utsläppande på marknaden av fluorkolväten (nedan kallat fluorkolväteregistret), vilket kommissionen ansvarar för. De producenter och importörer som är verksamma på marknaden för fluorkolväten ska registrera sig i detta register.
- 7 Sökanden, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, är ett polskt företag som sedan den 1 juli 2014 är registrerat i fluorkolväteregistret som en ”ny marknadsaktör”, det vill säga ett företag som inte har uppgett att det släppt ut fluorkolväten på marknaden under perioden 2009–2012, som avses i artikel 16.2 i förordning nr 517/2014, för vilket tilldelning av kvoter för utsläppande av fluorkolväten uteslutande grundar sig på de årliga förklaringar som lämnats till kommissionen i enlighet med denna bestämmelse.

- 8 För år 2015 uppgav sökanden att den behövde 298 059 ton koldioxidekvivalenter av fluorkolväten och tilldelades en kvot på 65 004 ton koldioxidekvivalenter. Bolaget släppte emellertid inte ut fluorkolväten på marknaden år 2015.
- 9 För år 2016 uppgav sökandebolaget att det behövde 320 945 ton koldioxidekvivalenter av fluorkolväten och tilldelades utsläppsrätter på 47 690 ton koldioxidekvivalenter. Bolaget släppte emellertid inte ut fluorkolväten på marknaden år 2016.
- 10 För år 2017 uppgav sökanden att den behövde 221 320 ton koldioxidekvivalenter av fluorkolväten och, enligt uppgifter som sökanden lämnat, tilldelades sökanden en kvot på 34 690 ton koldioxidekvivalenter. Enligt de uppgifter som kommissionen har lämnat tilldelades sökanden däremot en kvot på 34 060 ton koldioxidekvivalenter. År 2017 släppte sökanden ut 34 047 ton koldioxidekvivalenter på marknaden.
- 11 För år 2018 uppgav sökanden att den behövde 218 915 ton koldioxidekvivalenter av fluorkolväten och tilldelades en kvot på 11 650 ton koldioxidekvivalenter. Enligt preliminära uppgifter släppte sökanden ut 15 884 ton koldioxidekvivalenter på marknaden år 2018.
- 12 För år 2019 uppgav sökanden att den behövde 207 433 ton koldioxidekvivalenter av fluorkolväten.
- 13 Genom kommissionens beslut av den 11 december 2018 (nedan kallat det angripna beslutet) tilldelades sökanden en kvot på 4 096 ton koldioxidekvivalenter av fluorkolväten för år 2019. Sökanden informerades om detta genom e-postmeddelande av den 12 december 2018.

### *Förfarandet och parternas yrkanden*

- 14 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 21 februari 2019 väckte sökanden förevarande talan.
- 15 Kommissionen inkom med sitt svaromål den 29 maj 2019.
- 16 Den 31 juli 2019 ingav sökanden sin replik.
- 17 Den 19 september 2019 ingav kommissionen sin duplik.
- 18 Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, som tilläts intervensera till stöd för kommissionens yrkanden, ingav sina interventionsinlagor den 30 september 2019.
- 19 Kommissionen angav den 14 oktober 2019 att den inte hade några synpunkter på interventionsinlagorna. Sökanden yttrade sig över dessa inlagor den 25 oktober 2019.
- 20 Den 25 maj 2020 ställde tribunalen (första avdelningen), som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i tribunalens rättegångsregler, frågor till parterna och intervenienterna.
- 21 Parterna och intervenienterna besvarade tribunalens frågor den 10 juli 2020.
- 22 Den 27 juli 2020 yttrade sig kommissionen över sökandens svar.
- 23 Den 6 augusti 2020 yttrade sig sökanden över kommissionens svar.

- 24 Den 26 oktober 2020 ställde tribunalen (första avdelningen), som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, en ny fråga till kommissionen, som denna besvarade den 9 november 2020.
- 25 Tribunalen anmodade sökanden att yttra sig över kommissionens svar, men sökanden inkom inte med något yttrande.
- 26 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ”ogiltigförklara artikel 16 i [förordning nr 517/2014], som det angripna beslutet grundar sig på, och följaktligen fastställa att det angripna beslutet är rättsstridigt i detta avseende”, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 27 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 28 Intervenienterna har yrkat att talan ska ogillas.
- 29 Eftersom parterna inte hade begärt muntlig förhandling beslutade tribunalen (första avdelningen), med tillämpning av artikel 106.3 i rättegångsreglerna, att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet.

## **Rättslig bedömning**

### ***Föremålet för talan***

- 30 Sökanden har yrkat att tribunalen ska ”ogiltigförklara artikel 16 i [förordning nr 517/2014], som det angripna beslutet grundar sig på, och följaktligen fastställa att det angripna beslutet är rättsstridigt i detta avseende”.
- 31 Det framgår emellertid av ansökan att detta yrkande, såsom kommissionen har anfört i sitt svaromål, ska förstås så, att det avser ogiltigförklaring av det angripna beslutet och att det i detta syfte ska anses utgöra en invändning om rättsstridighet enligt artikel 277 FEUF avseende artikel 16 i förordning nr 517/2014.

### ***Upptagande till sakprövning av invändningen om rättsstridighet***

- 32 Kommissionen har gjort gällande att sökandens invändning om rättsstridighet inte kan tas upp till sakprövning. Kommissionen har i detta avseende gjort gällande, för det första, att sökanden inte tillräckligt har preciserat vilka specifika bestämmelser som avses med denna invändning om rättsstridighet, för det andra, att sökanden för första gången i sitt svar på tribunalens fråga, och således för sent, åberopade att artikel 16.5 och bilaga V till förordning nr 517/2014 är rättsstridiga, för det tredje, att det inte har visats att det föreligger ett rättsligt samband mellan

det angripna beslutet och de bestämmelser som invändningen om rättsstridighet avser och, för det fjärde, att sökanden saknar berättigat intresse av att få saken prövad i den mån sökandens invändning om rättsstridighet avser artikel 16.2 och 16.3 i förordning nr 517/2014.

- 33 Enligt fast rättspraxis kan en invändning om rättsstridighet som framställs accessoriskt med stöd av artikel 277 FEUF, i samband med att en annan rättsakts lagenlighet ifrågasätts inom ramen för talan om huvudsaken, tas upp till sakprövning enbart om det finns ett samband mellan denna andra rättsakt och de bestämmelser som invändningen om rättsstridighet avser. Syftet med artikel 277 FEUF är inte att göra det möjligt för en part att ifrågasätta tillämpligheten av vilken rättsakt med allmän giltighet som helst till stöd för vilken talan som helst. Räckvidden av en invändning om rättsstridighet är därför begränsad till vad som är nödvändigt för prövningen av målet. Härav följer att den rättsakt med allmän giltighet som påstås vara rättsstridig ska vara direkt eller indirekt tillämplig på det fall som talan avser och att det ska föreligga ett direkt rättsligt samband mellan det angripna individuella beslutet och den aktuella rättsakten med allmän giltighet (se dom av den 30 april 2019, Wattiau/parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 34 Det framgår emellertid även av fast rättspraxis att artikel 277 FEUF ska ges en tillräckligt vidsträckt tolkning för att säkerställa en effektiv lagenlighetskontroll av institutionernas rättsakter med allmän giltighet till förmån för personer som inte har möjlighet att väcka direkt talan mot sådana rättsakter. Tillämpningsområdet för artikel 277 FEUF ska således utsträckas till att omfatta sådana akter antagna av institutionerna som varit relevanta för antagandet av det beslut som är föremål för talan om ogiltigförklaring, i den meningen att beslutet i huvudsak grundar sig på dessa rättsakter, även om de inte formellt utgjorde rättslig grund för beslutet (se dom av den 30 april 2019, Wattiau/parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, punkt 57 och där angiven rättspraxis). Vid prövningen av en invändning om rättsstridighet kan bestämmelserna i ett och samma system inte delas upp på ett konstlat sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 76).
- 35 I detta hänseende konstaterar tribunalen för det första att sökanden på ett tillräckligt klart sätt har angett vilka bestämmelser som är rättsstridiga.
- 36 Såsom framgår av sökandens första yrkande avser sökandens invändning om rättsstridighet nämligen artikel 16 i förordning nr 517/2014. Det ska dessutom påpekas att det i artikel 16 i förordning nr 517/2014 hänvisas till bilaga V till förordningen och att det i bilagorna V och VI hänvisas till artikel 16 i förordningen. Invändningen om rättsstridighet ska därför förstås så, att den riktar sig mot artikel 16 i nämnda förordning jämförd med bilagorna V och VI till förordningen. Slutligen framgår det tydligt av ansökan att sökanden anser att systemet för fördelning av kvoter för fluorkolväten är rättsstridigt, bland annat på grund av att företag som inte har uppgett att de släppt ut fluorkolväten på marknaden under perioden 2009–2012 (nedan kallade nya aktörer) diskrimineras i förhållande till de företag som har uppgett att de har släppt ut fluorkolväten på marknaden under denna period (nedan kallade historiska aktörer). Sökanden avser därmed hela det system som inrättats genom artikel 16 i förordning nr 517/2014 jämförd med bilagorna V och VI till denna.
- 37 Härav följer även att kommissionens påstående att sökanden först i ett framskridet skede av förfarandet, och således för sent, gjorde gällande att vissa bestämmelser i det ifrågavarande systemet var rättsstridiga saknar stöd i de faktiska omständigheterna.

- 38 Vad för det andra gäller påståendet att det saknas ett samband mellan de bestämmelser som avses i invändningen om rättsstridighet och det angripna beslutet, konstaterar tribunalen att det angripna beslutet antogs med stöd av artikel 16.5 i förordning nr 517/2014 på grundval av en förklaring som sökanden gjort i enlighet med artikel 16.2 i denna förordning. De kvoter som sökanden tilldelats genom detta beslut grundar sig på antalet nya deltagare, antalet kvoter som de sistnämnda ansökt om och det antal kvoter som tilldelats historiska företag respektive nya deltagare vilka redan har tilldelats ett referensvärde vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet (se punkt 57 nedan), vilket innebär att det angripna beslutet med nödvändighet, direkt eller indirekt, grundar sig på samtliga regler om fördelning av kvoter som avses i artikel 16 i nämnda förordning och i de bilagor som denna artikel hänvisar till.
- 39 Under omständigheterna i förevarande fall, där det system som invändningen om rättsstridighet avser utgörs av en kombination av bestämmelser i artikel 16 och i bilagorna V och VI till förordning nr 517/2014, skulle det för övrigt vara onaturligt för tribunalen att dela upp systemet mellan systemets olika bestämmelser vid prövningen av invändningen om rättsstridighet.
- 40 Mot bakgrund av det ovan anförda ska det anses styrkt att det föreligger ett tillräckligt samband mellan de bestämmelser vars rättsstridighet har åberopats och det angripna beslutet.
- 41 Vad för det tredje gäller påståendet att sökanden saknar berättigat intresse av att få saken prövad, utgår kommissionens resonemang från antagandet att artikel 16.2 och 16.3 i förordning nr 517/2014, vid prövningen av invändningen om rättsstridighet, kan skiljas från övriga bestämmelser i denna artikel och de bilagor som den hänvisar till. Det räcker emellertid att konstatera att detta antagande är felaktigt i förevarande fall, såsom framgår av punkterna 38 och 39 ovan.
- 42 Om kommissionens argument avseende artikel 16.2 i förordning nr 517/2014 godtogs, skulle det innebära att artikel 277 FEUF förlorade all ändamålsenlig verkan. Kommissionen har nämligen hävdats att sökanden inte kan tilldelas några kvoter för det fall bestämmelsen i fråga skulle försvinna från rättsordningen, vilket innebär att sökanden inte har något intresse av att göra gällande att bestämmelsen är rättsstridig. En sådan ståndpunkt innebär att en enskild nekas möjligheten att bestrida lagenligheten av de villkor som uppställs i en bestämmelse för beviljande av en rättighet.
- 43 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att sökandens invändning om rättsstridighet kan tas upp till sakprövning.

### ***Prövning i sak***

- 44 Sökanden har yrkat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras. Sökanden har i detta avseende framställt en invändning om rättsstridighet avseende det system för fördelning av kvoter som infördes genom förordning nr 517/2014.
- 45 Till stöd för denna invändning om rättsstridighet har sökanden anfört två anmärkningar, varav den första avser åsidosättande av principen om icke-diskriminering och den andra avser bristande motivering.

### ***Anmärkningen avseende ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering***

- 46 Genom sin första invändning har sökanden gjort gällande att bestämmelserna om fördelning av kvoter i förordning nr 517/2014 strider mot icke-diskrimineringsprincipen, eftersom de medför en omotiverad skillnad i behandling mellan nya aktörer och historiska aktörer. Kommissionen har, med stöd av rådet och parlamentet, bestritt sökandens argument.
- 47 Enligt fast rättspraxis innebär principen om icke-diskriminering eller likabehandling att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 48 Det ska således först prövas huruvida den skillnad i behandling som sökanden har gjort gällande är tillämplig på lika situationer, därefter huruvida denna skillnad i behandling medför nackdelar och slutligen huruvida det finns sakliga skäl för denna behandling.

#### ***– Huruvida jämförbara situationer har behandlats olika***

- 49 Vad gäller sökandens påstående att nya aktörer diskrimineras i förhållande till historiska aktörer, erinrar tribunalen om att ett åsidosättande av principen om likabehandling på grund av en differentierad behandling förutsätter att de aktuella situationerna är jämförbara med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar dem (dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 25).
- 50 Enligt rättspraxis ska de omständigheter som kännetecknar de olika situationerna och därigenom deras jämförbarhet bland annat bestämmas och bedömas utifrån föremålet för och syftet med den unionsrättsakt som medför den ifrågavarande skillnaden i behandling. Dessutom ska principerna och målsättningarna för det område rättsakten tillhör beaktas (se dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 51 I förevarande fall ska det för det första erinras om hur det system för fördelning av kvoter för fluorkolväten som infördes genom förordning nr 517/2014 fungerar.
- 52 Kommissionen ska varje år tilldela företagen kvoter för utsläppande på marknaden av fluorkolväten, i enlighet med artikel 16.5 i förordning nr 517/2014, jämförd med bilaga VI till förordningen.
- 53 Vid fastställandet av de kvoter som ska tilldelas företag görs i bilaga VI till förordning nr 517/2014 en åtskillnad mellan företag med referensvärde och företag som inte har något sådant värde.
- 54 Varje företag för vilket ett referensvärde har fastställts ska i enlighet med punkt 1 i bilaga VI till förordning nr 517/2014 tilldelas en kvot på 89 procent av referensvärdet multiplicerat med den procentsats som anges i bilaga V till förordningen för det aktuella året.
- 55 Företag för vilka det inte har fastställts något referensvärde och som har lämnat in en förklaring enligt artikel 16.2 i förordning nr 517/2014 ska däremot, i enlighet med punkt 2 i bilaga VI till förordningen, tilldelas en kvot som fastställts på grundval av en beräkning som görs i flera etapper.

- 56 För det första fastställs den totala mängd fluorkolväten som kan tilldelas dessa företag. För detta ändamål ska summan av kvoterna för de företag som har ett referensvärde dras av från den maximala kvantitet som är tillgänglig för det aktuella året, vilken anges i bilaga V till förordning nr 517/2014. Därefter erhåller vart och ett av företagen en kvot som fastställs på grundval av den begärda kvantiteten, den kvantitet som fortfarande finns tillgänglig samt antalet och omfattningen av de övriga deklARATIONER som lämnats enligt artikel 16.2 i förordning nr 517/2014.
- 57 Det ska för det andra påpekas att alla företag i princip kan tilldelas ett referensvärde. Referensvärdet grundar sig nämligen på den mängd fluorkolväten som ett företag tidigare lagligen har släppt ut på unionsmarknaden under en viss period, och fastställs av kommissionen genom en genomförandeakt för en period på tre år.
- 58 Under det första skedet av tillämpningen av förordning nr 517/2014 fastställdes emellertid endast ett referensvärde för de historiska aktörerna, vilket i enlighet med artikel 16.1 i förordningen grundades på det årliga genomsnittet av de mängder fluorkolväten som dessa hade uppgett sig ha släppt ut på marknaden mellan åren 2009 och 2012.
- 59 Den 31 oktober 2014 antog kommissionen genomförandebeslut 2014/774/EU om fastställande, i enlighet med förordning nr 517/2014, av referensvärden för perioden 1 januari 2015–31 december 2017 för producenter eller importörer som har rapporterat utsläppande på marknaden av fluorkolväten enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 (EUT L 318, 2014, s. 28) (nedan kallat genomförandebeslutet av den 31 oktober 2014), genom vilket kommissionen fastställde referensvärden endast för de historiska företagen.
- 60 Enligt artikel 16.3 i förordning nr 517/2014 ska kommissionen sedan vart tredje år fastställa referensvärdena för de berörda företagen på grundval av det årliga genomsnittet av de mängder fluorkolväten som lagligen släppts ut på marknaden.
- 61 Den 24 oktober 2017 antog kommissionen genomförandebeslut (EU) 2017/1984 om fastställande, i enlighet med förordning (EU) nr 517/2014, av referensvärden för perioden 1 januari 2018–31 december 2020 för producenter eller importörer som lagligen har släppt ut fluorkolväten på marknaden från och med den 1 januari 2015 enligt rapportering i enlighet med den förordningen (EUT L 287, 2017, s. 4) (nedan kallat genomförandebeslutet av den 24 oktober 2017).
- 62 Genom genomförandebeslutet av den 31 oktober 2014 fastställdes visserligen ett referensvärde endast för de historiska aktörerna, men i genomförandebeslutet av den 24 oktober 2017 fastställdes ett referensvärde både för de historiska aktörerna och för de nya aktörerna som hade lämnat förklaringar i enlighet med artikel 16.2 i förordning nr 517/2014 och släppt ut fluorkolväten på marknaden under den aktuella perioden.
- 63 För det tredje ska det påpekas att det följer av det ovan anförda att historiska aktörer och nya aktörer behandlas olika.
- 64 Det ska i detta hänseende erinras om att enligt artikel 16.1 i förordning nr 517/2014, jämförd med bilagorna V och VI punkt 1, hade alla historiska aktörer under den första treårsperioden kvoter på 89 procent av den högsta mängd fluorkolväten som årligen fick släppas ut på unionsmarknaden, medan samtliga nya aktörer under denna period endast förfogade över 11 procent av nämnda kvantitet.



- 65 Även om nya aktörer kan erhålla ett referensvärde vid fastställandet av de nya referensvärdena på treårsbasis kvarstår dock skillnaden i behandling, trots denna möjlighet, vilket framgår av de uppgifter som kommissionen har lämnat och av den simulering som kommissionen har gjort som svar på tribunalens frågor.
- 66 Av samtliga de kvantiteter som tilldelades år 2015 (183,1 miljoner koldioxidekvivalenter) tilldelades de historiska aktörerna 162,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter och 20,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter tilldelades nya aktörer. Av samtliga kvantiteter som tilldelades år 2016 (170,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter) tilldelades historiska aktörer 151,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter och 18,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter tilldelades nya aktörer. Av samtliga kvantiteter som tilldelades år 2017 (170,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter) tilldelades historiska aktörer 151,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter och 18,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter tilldelades nya aktörer som ännu inte hade något referensvärde. Av samtliga kvantiteter som tilldelades år 2018 (101,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter) tilldelades de företag som hade referensvärden 93,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter (varav 78,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter tilldelades historiska företag) och 7,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter tilldelades nya aktörer som ännu inte hade något referensvärde. Av samtliga kvantiteter som tilldelades år 2019 (100,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter) tilldelades slutligen 91,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter de företag som hade ett referensvärde (varav 78 miljoner ton koldioxidekvivalenter tilldelades historiska aktörer) och 9,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter tilldelades nya aktörer som ännu inte hade något referensvärde. Dessutom är en icke försumbar del av de totala tillgängliga kvantiteterna förbehållna historiska aktörer under åren, vilket fortfarande motsvarar omkring 30 procent för år 2030.
- 67 För det fjärde befinner sig historiska aktörer och nya aktörer, i motsats till vad kommissionen, rådet och parlamentet har hävdat, i en jämförbar situation med avseende på syftet med förordning nr 517/2014.
- 68 Syftet med förordning nr 517/2014 är nämligen att inrätta ett kvotsystem för utsläppande på marknaden av fluorkolväten.
- 69 Enligt skäl 13 i förordning nr 517/2014 syftar förordningen till att på lång sikt minska utsläpp av fluorkolväten genom att gradvis minska mängden fluorkolväten som får släppas ut på marknaden.
- 70 Detta mål ingår i unionens politik som syftar till att begränsa globala klimatförändringar till en ökning av temperaturen på 2 °C och på så sätt undvika oönskade effekter på klimatet, såsom framgår av skäl 1 i förordning nr 517/2014.
- 71 Mot bakgrund av dessa omständigheter befinner sig historiska aktörer och nya aktörer i en jämförbar situation.
- 72 Såväl historiska företag som nya aktörer behöver nämligen kvoter för att släppa ut fluorkolväten på marknaden.
- 73 Växthusgasutsläppen har dessutom samma inverkan på klimatet, oberoende av om utsläppen härrör från att en historisk aktör eller en ny aktör släpper ut fluorkolväten på marknaden.
- 74 Kommissionens argument att de historiska aktörerna befinner sig i en annan situation på grund av deras investeringar och berättigade förväntningar är inte relevant för prövningen av huruvida situationerna är jämförbara med hänsyn till syftet med förordning nr 517/2014.

- 75 Detta gäller även kommissionens argument att nya aktörer, mot bakgrund av målet att gradvis minska utsläppen av fluorkolväten, befinner sig i en annan situation än de historiska aktörerna, eftersom det för de förstnämnda rör sig om att starta en ny verksamhet och för de sistnämnda att fortsätta en tidigare verksamhet.
- 76 Den skillnad mellan situationerna som kommissionen har gjort gällande är nämligen inte relevant för avgörandet av huruvida nämnda situationer är jämförbara. Syftet med förordning nr 517/2014 är att inrätta ett system med kvoter för utsläppande på marknaden av fluorkolväten för att uppnå målet att gradvis minska utsläppen av fluorkolväten. De historiska aktörerna och de nya aktörerna befinner sig emellertid, med avseende på det högsta tillgängliga antalet kvoter och den progressiva minskningen av dessa, i en jämförbar situation.
- 77 Tribunalen finner således att historiska aktörer och nya aktörer befinner sig i en jämförbar situation vid prövningen av bestämmelserna om fördelning av kvoter mot bakgrund av likabehandlingsprincipen, samtidigt som de behandlas olika.
- 78 Vad däremot särskilt gäller små och medelstora företag i medlemsstaterna i Central- och Östeuropa har sökanden inte anfört någon omständighet som gör det möjligt att dra slutsatsen att det aktuella systemet för fördelning av utsläppsrätter innebär en indirekt diskriminering av dem.
- 79 Slutligen, i den mån sökanden har gjort gällande att det inte föreligger en skillnad i behandling mellan två utan tre kategorier av aktörer, nämligen historiska aktörer, nya aktörer för vilka ett referensvärde fastställts för åren 2018–2020 och nya aktörer som ännu inte har något referensvärde, ska det påpekas att sökanden samtidigt hänvisar till att det genom förordning nr 517/2014 har införts ”två regleringar” och att det därvid gjorts en åtskillnad mellan, å ena sidan, situationen för historiska aktörer och, å andra sidan, situationen för nya aktörer, oberoende av om ett referensvärde har tilldelats dem eller inte. Sökandens argument ska således förstås så, att det endast avser den påstådda diskrimineringen mellan historiska aktörer och nya aktörer.
- 80 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att historiska aktörer och nya aktörer, trots att de befinner sig i jämförbara situationer med avseende på föremålet för och syftet med förordning nr 517/2014, behandlas olika.

***– Huruvida det föreligger en nackdel på grund av att jämförbara situationer behandlas olika***

- 81 För att unionslagstiftaren ska anses ha åsidosatt likabehandlingsprincipen krävs det enligt rättspraxis att denne har behandlat lika situationer olika, så att vissa personer missgynnas i förhållande till andra (se dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 82 I förevarande fall har kommissionen inte bestritt att skillnaden i behandlingen av nya aktörer i förhållande till historiska aktörer medför nackdelar för de förstnämnda. Under alla omständigheter räcker det att hänvisa till de omständigheter som anges i punkterna 63–66 ovan för att visa att sådana nackdelar föreligger
- 83 Under dessa omständigheter finner tribunalen att skillnaden i behandling av historiska aktörer och nya aktörer medför nackdelar för de sistnämnda.

***– Huruvida det är motiverat att behandla jämförbara situationer olika***

- 84 Enligt sökanden är skillnaden i behandlingen av historiska aktörer och nya aktörer godtycklig och inte på något sätt motiverad. I detta sammanhang har sökanden bland annat kritiserat lagstiftaren för att ha fastställt fördelningsnyckeln för kvoter utan att ha gjort en tillräcklig analys av uppgifterna eller, i vart fall, inte ha redogjort för de aktuella uppgifterna. I praktiken leder det införda systemet till en ”enormt oproportionerlig” fördelning av kvoter. Diskrimineringen förvärras dessutom av ökningen av antalet nya aktörer, eftersom historiska aktörer skulle kunna få betydande intäkter från försäljning av sina kvoter och även erhålla kvoter från reserven.
- 85 Kommissionen har, med stöd av rådet och parlamentet, bestritt sökandens argument.
- 86 En skillnad i behandling är berättigad om den är grundad på ett objektvt och skäligt kriterium, det vill säga när den hänger samman med ett lagligt mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga (se dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 87 Eftersom det i förevarande fall rör sig om en lagstiftningsakt, ska det erinras om att det ankommer på unionslagstiftaren att visa att det föreligger objektiva kriterier som anförts som motivering och att förse unionsdomstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna kontrollera att dessa kriterier föreligger (se, i detta avseende, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 88 Enligt rättspraxis har unionslagstiftaren, vid utövandet av de befogenheter som denne tilldelats, ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning när denne ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplicerade bedömningar. Dessutom får lagstiftaren, när denne ska omstrukturera eller skapa ett komplext system, göra detta stegvis och bland annat beakta de erfarenheter som förvärvats (se dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 89 Även när unionslagstiftaren har en sådan befogenhet är den emellertid skyldig att grunda sitt val på kriterier som är objektiva och lämpliga i förhållande till det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, med beaktande av samtliga faktiska omständigheter samt de tekniska och vetenskapliga uppgifter som var tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av rättsakten i fråga (se dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 90 I detta hänseende ska det påpekas att unionslagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning – som innebär att domstolsprövningen av hur detta utrymme har använts är begränsad – omfattar inte endast arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de underliggande sakförhållandena (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 78 och där angiven rättspraxis).
- 91 En sådan domstolsprövning förutsätter, även om den har en begränsad räckvidd, att de unionsinstitutioner som har antagit den aktuella rättsakten kan visa inför unionsdomstolen att rättsakten har antagits genom ett faktiskt utövande av deras utrymme för skönsmässig bedömning, vilket förutsätter att alla relevanta uppgifter och omständigheter avseende den situation som rättsakten avser att reglera har beaktats. Härav följer att institutionerna åtminstone

ska kunna lägga fram, och på ett klart och tydligt sätt redogöra för, de underliggande förhållanden som de varit skyldiga att beakta som underlag för de omtvistade åtgärderna i nämnda rättsakt och som utgjorde förutsättningar för utövandet av deras utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

- 92 Slutligen ska unionslagstiftaren vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, utöver det huvudsakliga syftet, även fullt ut beakta de föreliggande intressena. Vid undersökningen av de problem som är förknippade med olika åtgärdsalternativ ska det påpekas att unionslagstiftarens utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning – även om de eftersträvade målen med bestämmelserna är av sådan betydelse att de negativa ekonomiska effekterna därav, även omfattande sådana, för vissa aktörer är motiverade – inte får leda till resultat som är uppenbart mindre lämpade än de som följer av andra åtgärder som är lika lämpliga för dessa mål (se, i detta avseende, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 59 och där angiven rättspraxis).
- 93 Vid prövningen av den skillnad i behandling som konstaterats i förevarande fall ska det följaktligen först prövas huruvida unionslagstiftarens bedömning grundar sig på ett beaktande av relevanta uppgifter och huruvida skillnaden i behandling av historiska aktörer och nya aktörer grundar sig på kriterier som är objektiva och lämpliga i förhållande till det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen.
- 94 Enligt artikel 16.1 i förordning nr 517/2014 är det kriterium som ligger till grund för skillnaden i behandling huruvida företaget har rapporterat uppgifter i enlighet med artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser (EUT L 161, 2006, s. 1) om utsläppande på marknaden av fluorkolväten mellan åren 2009 och 2012. Företaget omfattas på grundval av detta av det system som föreskrivs i artikel 16.1 eller det som föreskrivs i artikel 16.2 i förordning nr 517/2014.
- 95 De omständigheter som lagstiftaren grundade sig på och de överväganden som ledde till de val som gjorts framgår av bakgrunden till förordning nr 517/2014.
- 96 Det framgår nämligen av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning av den 7 november 2012 om fluorerade växthusgaser (COM/2012/643 final – 2012/0305 (COD)) (nedan kallat förslaget till förordning) att kommissionen stödde sig på arbetsdokumentet av den 7 november 2012 som upprättats av dess tjänstemän (Impact Assessment – Review of Regulation [EC] N° 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases) (Konsekvensanalys – Omarbetning av förordning (EG) nr 842/2006) SWD(2012) 364 final) (nedan kallad konsekvensanalysen) som åtföljde nämnda förslag.
- 97 Såsom anges i punkt 2 i konsekvensanalysen och som det erinras om i punkt 2 i förslaget till förordning sammanställde kommissionen en stor mängd teknisk information från ett stort antal specialiserade studier, bland annat en detaljerad förberedande studie inför en översyn av förordning nr 842/2006. En expertgrupp bestående av 47 medlemmar som företräder olika industrisektorer, medlemsstater och icke-statliga organisationer uppmanades att lämna riktlinjer och teknisk information för denna studie. Gemensamma forskningscentret gjorde också en makroekonomisk analys av strategiska alternativ.

- 98 Det framgår dessutom att kommissionen genomförde ett omfattande samråd med berörda parter, bland annat i form av ett offentligt samråd via internet under tre månader mellan den 26 september och den 19 december 2011. Bland de 261 berörda parter som deltog i detta samråd kom 164 från organisationer av vilka 75 procent var knutna till industrin. Dessutom företrädde åtminstone 47 av de 161 konsulterade parterna små och medelstora företag.
- 99 Slutligen framgår det att kommissionen den 13 februari 2012 höll ett offentligt möte i Bryssel (Belgien), vid vilket deltog mer än 130 företrädare för industrin, medlemsstaterna, icke-statliga organisationer och parlamentet. Detta möte gjorde det möjligt för dessa deltagare att lämna information och ge uttryck för sina synpunkter på de olika valmöjligheterna.
- 100 Skälen till att lagstiftaren i princip fördelade kvoterna i förhållande till mängden fluorkolväten som tidigare släppts ut på marknaden framgår bland annat av sidorna 164–166 i konsekvensanalysen.
- 101 Av detta följer inledningsvis att lagstiftaren valde det andra alternativet efter att ha undersökt möjligheterna att sälja utsläppsrätter på auktion eller tilldela utsläppsrätter gratis.
- 102 För det första ansåg lagstiftaren att försäljning på auktion inte stod i proportion till marknadens storlek. För det andra ansåg lagstiftaren att den omständigheten att den relevanta marknaden var starkt koncentrerad innebar en risk för att ett system med försäljning på auktion inte skulle fungera väl.
- 103 Vad därefter gäller lagstiftarens val framgår det dessutom av konsekvensanalysen att lagstiftaren, efter att ha granskat alternativen för tilldelning av utsläppsrätter på grundval av ansökningar och tilldelning av utsläppsrätter utifrån historiska utsläpp, i princip valde att tillämpa det andra alternativet.
- 104 I detta avseende har lagstiftaren, såsom även framgår av konsekvensanalysen, hänvisat till erfarenheterna inom ramen för det kvotsystem som inrättats för ämnen som bryter ned ozonskiktet. Härav följde nämligen att några företag försökte överdriva sina behov i sina deklARATIONER, till nackdel för dem som gjorde mer realistiska påståenden. Det ansågs således att en "allmän överrapportering" riskerade att negativt påverka systemet för fördelning av kvoter.
- 105 När det slutligen gäller fördelningsnyckeln för kvoter framgår det av skäl 15 i förordning nr 517/2014 att skillnaden i behandling följer av lagstiftarens principiella val att fördela kvoter på grundval av mängden fluorkolväten som släppts ut på marknaden under referensperioden, det vill säga mellan 2009 och 2012, samtidigt som nya aktörer ges en reserv på 11 procent av den totala kvantitativa begränsningen "för att inte utesluta små företag... som inte släppt ut 1 ton eller mer fluorerade växthusgaser på marknaden under referensperioden".
- 106 På grundval av de uppgifter avseende perioden 2007–2011 som de företag som var verksamma på marknaden för fluorkolväten lämnade till kommissionen, i enlighet med förordning nr 842/2006, drog kommissionen, såsom framgår av konsekvensanalysen, slutsatsen att en andel på 5 procent av det historiska referensvärdet, med hänsyn till situationen på marknaden för fluorkolväten, borde räcka för att tillfredsställa nya aktörers behov.
- 107 Den av kommissionen föreslagna fördelningsnyckeln för kvoter diskuterades under lagstiftningsprocessen. Under lagstiftningsförfarandet diskuterade nämligen medlemsstaterna i rådet volymen av reserven för nya aktörer och undersökte en höjning av den till 15–20 procent

av den totala mängden fluorkolväten. I detta sammanhang hölls ett möte i arbetsgruppen ”Miljö” den 13 september 2013 i syfte att uppmuntra medlemsstaterna att uttala sig om bland annat en lämplig nivå på reserven för nya aktörer. Efter dessa diskussioner nåddes en överenskommelse till förmån för den fördelningsnyckel för kvoter som fastställts i förordning nr 517/2014.

- 108 Mot bakgrund av det ovan anförda kan sökandens argument inte godtas.
- 109 Sökanden har nämligen inte styrkt sitt påstående att lagstiftaren borde ha följt systemet på marknaden för utsläppsätter för koldioxid, vilket skulle ha förhindrat de påstådda olämpligheterna på marknaden för fluorkolväten.
- 110 Vidare vinner inte sökandens påstående, att fördelningsnyckeln för kvoter är godtycklig och har fastställts av lagstiftaren utan att ha gjort de nödvändiga analyserna eller utan att grunda sig på relevanta uppgifter, stöd av de faktiska omständigheterna, såsom framgår av punkterna 105–107 ovan. Fastställandet av denna fördelningsnyckel återspeglar dessutom politiska val, i förevarande fall den mängd kvoter som krävs för att nya aktörer ska kunna få tillräcklig tillgång till marknaden för fluorkolväten, med avseende på vilka lagstiftaren enligt rättspraxis har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.
- 111 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att lagstiftarens val att göra åtskillnad mellan historiska aktörer och nya aktörer grundar sig på ett beaktande av relevanta uppgifter och att skillnaden i behandling grundar sig på objektiva och lämpliga kriterier för att säkerställa att systemet för fördelning av kvoter fungerar väl och för att garantera ett tillräckligt marknadstillträde för nya aktörer.
- 112 För det andra ska det, vid prövningen av huruvida skillnaden i behandling är motiverad, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 86 och 92 ovan, prövas huruvida skillnaden i behandling står i proportion till det mål som eftersträvas och om lagstiftaren således inte har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att inte beakta föreliggande intressen eller genom att vidta åtgärder som ger resultat som är uppenbart mindre lämpliga än de som följer av andra åtgärder som också är ändamålsenliga för att uppnå de eftersträlvade målen.
- 113 I detta hänseende konstaterar tribunalen att lagstiftaren har beaktat nya aktörers intressen genom att inrätta en reserv som för den första treåriga fördelningsperioden fastställts till 11 procent av tillgängliga mängder fluorkolväten.
- 114 Sökanden anser emellertid att skillnaden i behandling av historiska aktörer och nya aktörer inte är proportionerlig, eftersom lagstiftaren har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att införa flera nackdelar för nya aktörer.
- 115 Nya aktörer missgynnas nämligen enligt sökanden i flera avseenden.
- 116 För det första ökar antalet nya aktörer kontinuerligt, vilket får till följd att den tillgängliga kvantiteten för varje ny aktör minskar proportionerligt. De tillgängliga kvantiteterna för historiska aktörer påverkas däremot inte av det ökande antalet företag som är verksamma på marknaden.

- 117 För det andra kan nya aktörer inte förutse hur många kvoter som ska fördelas i framtiden, vilket gör det mycket svårt att planera sin verksamhet. Historiska aktörer har däremot i detalj kännedom om den mängd fluorkolväten som de skulle kunna släppa ut på marknaden fram till år 2030.
- 118 För det tredje erhåller de historiska aktörerna betydande intäkter från "försäljningen" av sina kvoter till nackdel för nya aktörer, vilket för övrigt visar att de kvantiteter som tilldelats historiska aktörer är överdimensionerade.
- 119 För det fjärde kan historiska aktörer, i motsats till vad som anges i skäl 15 i förordning nr 517/2014, förvärva utsläppsrätter från reserven, vilket ytterligare förvärrar diskrimineringen av nya aktörer.
- 120 För det femte är skillnaden i behandling desto allvarligare, eftersom nya aktörer inte effektivt kan utnyttja sina tilldelade kvoter. Det är nämligen praktiskt taget omöjligt att importera fluorkolväten i en mindre mängd än den som motsvarar en hel container. De små kvantiteter fluorkolväten som tilldelats dem räcker inte för att importera en sådan kvantitet flourkolväten att en container fylls.
- 121 Dessa argument kan inte godtas.
- 122 Enligt artikel 16.3 i förordning nr 517/2014 fastställs nämligen referensvärden för nya aktörer på grundval av de mängder fluorkolväten som lagligen släppts ut på unionsmarknaden under referensperioden.
- 123 Dessa företag tilldelas således inte längre kvoter för framtiden med stöd av en ansökan enligt artikel 16.2 i förordning nr 517/2014, utan erhåller kvoter i förhållande till det referensvärde som fastställts för vart och ett av företagen. De olägenheter som sökanden har gjort gällande är således endast övergående. Dessutom hade sökanden själv kunnat få ett referensvärde genom genomförandebeslutet av den 24 oktober 2017 om bolaget hade släppt ut fluorkolväten på marknaden i enlighet med de kvoter som bolaget tilldelats för åren 2015 och 2016.
- 124 Vidare finns det anledning att nämna utvecklingen av fördelningen av kvoter. Det framgår av uppgifter, som sökanden inte har bestritt och som grundar sig den simulering som kommissionen tillhandahållit som svar på en fråga från tribunalen, att den andel kvoter som tilldelas från reserven fortsätter att öka under åren. År 2030 kommer 40 till 55 procent av de totala tillgängliga kvantiteterna för alla företag att tilldelas från reserven. Samtidigt minskar den andel kvantiteter som reserverats för historiska aktörer kontinuerligt. Den ska minska från 89 procent 2015 till cirka 33 procent år 2030.
- 125 Det är dessutom fel att klandra lagstiftaren för att det system för fördelning av kvoter som införts genom förordning nr 517/2014 inte är förenligt med skäl 15 i förordningen.
- 126 Enligt skäl 15 i förordning nr 517/2014 skulle nämligen 11 procent av den totala tillättna mängden reserveras för nya aktörer "inledningsvis". Det framgår emellertid av punkt 3 i bilaga VI till denna förordning att ansökningarna i de deklARATIONER som getts in av historiska aktörer i enlighet med artikel 16.2 i förordningen under perioden 2015–2017 inte skulle beviljas förrän efter det att nya aktörer hade tilldelats kvoter, vilket innebär att reserven på 11 procent under den första treårsperioden var helt tillgänglig för nya aktörer.

- 127 Vad vidare gäller argumentet avseende intäkterna från "försäljningen" av kvoter framgår det av de siffror som kommissionen tillhandahållit som svar på en fråga från tribunalen att de historiska aktörerna varje år överförde en mycket betydande andel av de kvoter som de tilldelats. År 2017 tilldelades exempelvis de historiska aktörerna 151,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter av fluorkolväten och dessa överförde 63,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter.
- 128 Kommissionen har emellertid hävdat, utan att motsägas av sökanden på denna punkt, att den stora majoriteten av nämnda överföringar ägde rum mellan företag i samma koncern och att endast en mycket liten del av dessa överföringar berörde nya aktörer.
- 129 Under dessa omständigheter kan sökanden inte vinna framgång med argumentet att gruppen av historiska aktörer, till skillnad från gruppen nya aktörer, skulle erhålla betydande intäkter från "försäljningen" av kvoter.
- 130 Argumentet att det är praktiskt svårt att fylla containrar på grund av de alltför låga kvoter som tilldelats nya aktörer kan inte heller godtas.
- 131 Risken att en tilldelad kvot inte är tillräckligt stor för import av fluorkolväten i tillräcklig mängd för att fylla en container är både hypotetisk och mycket osäker, vilken lagstiftaren inte kan klandras för att inte ha beaktat. Vidare har kommissionen under alla omständigheter hävdat, utan att motsägas av sökanden på denna punkt, att det är möjligt för flera företag som förfogar över små kvoter att samla dessa små kvoter för att uppnå den miniminivå som krävs för att fylla en container.
- 132 När det slutligen gäller antalet nya aktörer är det riktigt att detta har ökat kraftigt, vilket fått till följd att de mängder fluorkolväten som är tillgängliga för varje ny aktör minskat proportionellt, medan de tillgängliga kvantiteterna för de historiska aktörerna inte påverkats av det ökande antalet nya aktörer.
- 133 I motsats till vad sökanden har gjort gällande innebär denna effekt emellertid inte att lagstiftaren har överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning.
- 134 Det ska i detta hänseende för det första påpekas att vikten av målet att skydda miljön och, i synnerhet, att gradvis minska utsläppen av fluorkolväten, i enlighet med de principer som det erinras om i punkt 92 ovan, kan motivera negativa ekonomiska konsekvenser för vissa kategorier av företag.
- 135 För det andra mildras betydelsen av minskningen av de kvantiteter fluorkolväten som är tillgängliga för nya aktörer på grund av deras antal av två omständigheter.
- 136 Såsom det har erinrats om i punkt 57 ovan kan nya aktörer förvärva ett referensvärde och således erhålla en fördelning av kvoter som således inte längre fastställs på grundval av det ökade antalet nya aktörer.
- 137 För det andra fortsätter, såsom konstaterats i punkt 124 ovan, den andel fluorkolväten som ska fördelas från reserven och som således är tillgänglig för nya aktörer att öka under åren, medan andelen som ska tilldelas historiska aktörer minskar kontinuerligt.



- 138 För det tredje ska lagstiftaren, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 89 ovan, beakta samtliga faktiska omständigheter och de tekniska och vetenskapliga uppgifter som är tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av rättsakten i fråga.
- 139 Sökanden har emellertid inte gjort gällande att lagstiftaren vid tidpunkten för antagandet av förordning nr 517/2014 kände till eller borde ha känt till att antalet nya aktörer skulle öka avsevärt.
- 140 Eftersom det satts ett tak för den mängd fluorkolväten som är tillgänglig i reserven, medför, för det fjärde, ökningen av antalet nya aktörer nödvändigtvis att den tillgängliga mängden för varje ny aktör minskar i förhållande till det ökande antalet nya aktörer.
- 141 Såsom framgår av punkt 111 ovan har sökanden emellertid inte med framgång lyckats ifrågasätta den omständigheten att det system för fördelning av kvoter som infördes genom förordning nr 517/2014 följer av ett val från lagstiftarens sida som grundar sig på objektiva och lämpliga kriterier.
- 142 För det andra har sökanden, förutom sitt ostyrkta påstående att lagstiftaren borde ha inrättat ett system som är identiskt med systemet för marknaden för utsläppsrätter för koldioxid, inte försökt visa att lagstiftaren hade möjlighet att vidta alternativa, mindre ingripande men lika effektiva, åtgärder och därmed visa att lagstiftaren har överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning.
- 143 Under dessa omständigheter finner tribunalen att de negativa konsekvenserna för nya aktörer av ökningen av deras antal inte innebär att lagstiftaren har överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning.
- 144 Mot bakgrund av det ovan anförda leder en prövning av sökandens olika argument inte till slutsatsen att lagstiftaren har överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning genom att vidta åtgärder som ger resultat som är uppenbart mindre lämpliga än dem som skulle ha varit resultatet av andra åtgärder som var lika ändamålsenliga för att uppnå de eftersträlvade målen.
- 145 Under dessa omständigheter finner tribunalen att skillnaden i behandling av historiska aktörer i förhållande till nya aktörer är proportionerlig och motiverad. Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första anmärkningen.

### *Anmärkningen avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten*

- 146 Genom sin andra anmärkning har sökanden gjort gällande att lagstiftaren inte vederbörligen har motiverat reglerna om fördelning av fluorkolväten.
- 147 Denna anmärkning, som inte på något sätt är underbyggd, kan inte godtas.
- 148 Det följer av fast rättspraxis att motiveringen ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

- 149 På samma sätt ska frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 12 september 2017, *Anagnostakis/kommissionen*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 150 Av fast rättspraxis framgår även att motiveringsskyldighetens omfattning är beroende av den aktuella rättsaktens beskaffenhet och att, vad beträffar rättsakter med allmän giltighet, motiveringen kan begränsas till den generella situation som har lett fram till antagandet av dem och de allmänna mål som ska uppnås med dem. Domstolen har i detta sammanhang bland annat redan angett att det inte behövs någon särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts, om det mål som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den omtvistade rättsakten (se dom av den 30 april 2019, *Italien/rådet (Fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet)*, C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 151 Det framgår vidare av rättspraxis att de uppgifter som ingår i en konsekvensanalys kan beaktas vid bedömningen av huruvida rättsaktens upphovsman har uppfyllt sin motiveringsskyldighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2016, *Polen/parlamentet och rådet*, C-358/14, EU:C:2016:323, punkterna 123 och 124, och dom av den 22 november 2018, *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 80).
- 152 Det ska däremot erinras om att när unionsinstitutionerna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, och i synnerhet när de ska göra val av bland annat politisk karaktär och komplicerade bedömningar, ska domstolsprövningen av de bedömningar som ligger till grund för utövandet av denna befogenhet endast avse en kontroll av att det inte har förekommit uppenbara fel (se dom av den 19 december 2019, *Puppinck m.fl./kommissionen*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 95 och där angiven rättspraxis).
- 153 Även om institutionernas stora utrymme för skönsmässig bedömning således är föremål för en begränsad domstolsprövning, i syfte att kontrollera bland annat att motiveringen är tillräcklig och att det inte har gjorts en uppenbart oriktig bedömning (dom av den 19 december 2019, *Puppinck m.fl./kommissionen*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 96), ska dock denna begränsade prövning av motiveringen vara effektiv.
- 154 När det i förevarande fall gäller skillnaden i behandling av de ekonomiska aktörerna vid fördelningen av kvoter, ska det påpekas att såväl de skäl som föranlett lagstiftaren att fastställa fördelningen av kvoter för fluorkolväten utifrån historiska utsläpp som de skäl som avser fördelningsnyckeln för tillgängliga kvantiteter framgår av skälen 15 och 16 i förordning nr 517/2014 och av konsekvensanalysen. Såsom det har erinrats om ovan i punkterna 100–107 innehåller sidorna 164–166 i konsekvensanalysen en redogörelse för de skäl som föranledde lagstiftaren att välja ett system grundat på fördelning av kvoter på grundval av historiska utsläpp, kompletterat med en tilldelning av kvoter på begäran för nya aktörer.
- 155 I konsekvensanalysen angavs visserligen att det, med hänsyn till situationen på marknaden för fluorkolväten, räckte att reservera 5 procent av de tillgängliga kvantiteterna för nya aktörer, medan den nyckel för fördelning av kvoter mellan historiska aktörer och nya aktörer som slutligen antogs var 89 procent respektive 11 procent och de skäl som föranledde lagstiftaren att fastställa denna fördelningsnyckel inte angavs i förordning nr 517/2014.

- 156 Det framgår emellertid av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 150 ovan att det vore onödigt att kräva en särskild motivering för de olika tekniska lösningar som har valts, om det syfte som institutionen eftersträvar väsentligen framgår av den angripna rättsakten.
- 157 Det kan slutligen konstateras, vilket framgår av prövningen av den första anmärkningen, att motiveringen har gjort det möjligt för sökanden att få kännedom om skälen för den kritiserade åtgärden och för tribunalen att utöva sin prövningsrätt.
- 158 Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra anmärkningen. Sökandens invändning om rättsstridighet kan således inte godtas.
- 159 Mot bakgrund av det ovan anförda och eftersom talan endast grundar sig på den invändning om rättsstridighet som framställts med stöd av artikel 277 FEUF mot förordning nr 517/2014, ska talan ogillas.

### **Rättegångskostnader**

- 160 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.
- 161 Sökanden har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader, i enlighet med kommissionens yrkanden. Intervenienterna ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) Europeiska unionens råd och Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader.**

Kanninen

Jaeger

Porchia

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 juni 2021.

Underskrifter