

MRF 2023.12

Rettens dom af 22. marts 2023, 1. udvidede afdeling, de forenede sager T-825/19 og T-826/19, Tazzetti mod Kommissionen

Annuleret bestemmelse i Kommissionens forordning om HFC-registeret, hvorefter to virksomheder med samme ejer ikke kan optages i registret, da reglen er i modstrid med Europa-Parlamentets og Rådets forordning 517/2014 om handel med HFC-kvoter.

Sagen vedrører EU's regulering af hydrofluorcarboner (HFC-gasser), der på én gang er en ozonlagsnedbrydende gasart og samtidig en drivhusgas. Produktion, import og salg af HFC-gasser er derfor på den ene side omfattet af EU's forordning 1005/2009 om ozonlagsnedbrydende stoffer, hvorefter det er Kommissionen, der har kompetencen til at meddele tilladelse til produktion, import og anvendelse af HFC-gasser. Da HFC-gas tillige er en drivhusgas, er producenter, der udleder HFC som drivhusgas, på den anden side også omfattet af EU's kvotedirektiv (2003/87) om handel med CO₂-kvoter, hvor HFC-gasudledning er omregnet til CO₂-ækvivalenter (se direktivets bilag II), men hvor der er etableret en særlig ordning for kvotehandel i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 517/2014 om fluorholdige drivhusgasser. Efter forordning 517/2014 art. 16 er det Kommissionen, der tildeler hver enkelt producent og importør af HFC-gasser kvoter for markedsføring af HFC baseret på referenceværdier. Efter art. 18 kan producenter og importører omfattet af registret købe og sælge HFC-gaskvoter, og af art. 16(3) fremgår, at Kommissionen senest i oktober 2017 og herefter hvert 3. år foretager en genberegning af referenceværdierne. Det følger videre af forordning 517/2014 art. 17, at Kommissionen opretter et register for disse kvoter, og efter art. 17(2) kan Kommissionen ved gennemførelsesretsakter sikre, at registret fungerer problemfrit. På grundlag af bemyndigelsen i art. 17(2) havde Kommissionen udstedt forordning

2019/661 om register for markedsføring af HFC, hvori det i art. 7(1) er bestemt, at hvis flere virksomheder havde samme reelle ejer, skal det i forhold til registret betragtes som "en enkelt virksomhed" ved genberegning af referenceværdier. På grundlag heraf meddelte Kommissionen HFC-producerende virksomheder de nye referenceværdier. Dette gav anledning til, at de to virksomheder Tazzetti SpA (Italien) og Tazzetti SA (Spanien), der havde samme ejer, anlagde annullationsøgsmål mod Kommissionen, hvor de to virksomheder gjorde gældende, at forordningens art. 7(1) var ugyldig, da den indskrænkede de to virksomheders mulighed for at købe og sælge HFC-kvoter i modstrid med grundforordning 517/2014. Retten lagde til grund, at forordning 517/2014 art. 16(3) skal fortolkes på den måde, at enhver virksomhed, der efter 1. januar 2015 lovligt markedsfører HFC og har indberettet dette, har ret til en referenceværdi, uden at det er relevant at tage hensyn til identiteten af virksomhedens reelle ejer, og at hver virksomhed som følge heraf har ret til en referenceværdi, der alene fastsættes på grundlag af de mængder HFC'er, som denne virksomhed har markedsført (præmis 192 og 194). Da forordning 2019/661 indebar, at de enkelte virksomheder med samme reelle ejer mistede retten til at overdrage kvoter (præmis 201), og Kommissionens bemyndigelse alene omfattede sikring af et problemfrit register, var forordning 2019/661 i strid med forordning 517/2014, og de to sagsøgende virksomheder fik medhold.

Kommentar: Kommissionens kompetence som overnational forvaltningsmyndighed i forhold til de enkelte producenter af HFC-gasser går tilbage til Montrealprotokollen om ozonlagsnedbrydende stoffer fra 1987 og var foranlediget af, at USA havde rejst tvivl om, hvor EU reelt havde folkeretlig kompetence. Dette er baggrunden for, at der for HFC-gasser måtte etableres en særlig ordning i relation til drivhusgasser og kvotehandel. I denne sag forekommer dommens udfald rimelig oplagt og understreger, at der ved ordning for handel med drivhusgaskvoter er etableret en retligt beskyttet berettiget forventning, der ikke kan omgås ved Kommissionens gennemførelsesforordning. Om CO₂-kvoternes retlige status se også sag C-271/20, Aurubis (MRF 2021.268). Dommen tog alene stilling til, om gennemførelsesforordningen gjaldt for de to virksomheder, men i lyset af dommens præmisser, er det vanskeligt at forestille sig, at Kommissionen vil kunne håndhæve reglerne om, at to HFC-virksomheder med samme ejer ikke kan optages i registret for denne kvotehandel.

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

22. marts 2023 (*)

»Miljø – forordning (EU) nr. 517/2014 – fluorholdige drivhusgasser - elektronisk kvoteregister for markedsføring af hydrofluorcarboner - virksomheder med samme reelle ejer – importør eller producent, der afgiver erklæringen – bebyrdende retsakt – søgsmålsinteresse – formaliteten – anmodning om tilpasning af stævningen – afvisning – ulovlighedsindsigelse – fortolkning af en gennemførelsesforordning i overensstemmelse med grundforordningen – Kommissionens gennemførelsesbeføjelser«

I sagerne T-825/19 og T-826/19,

Tazzetti SpA, Volpiano (Italien), ved advokaterne M. Condinanzi, E. Ferrero og C. Vivani,

sagsøger i sag T-825/19,

Tazzetti SA, Madrid (Spanien), ved advokaterne M. Condinanzi, E. Ferrero og C. Vivani,

sagsøger i sag T-826/19,

mod

Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og E. Sanfrutos Cano, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTE (Første Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, M. van der Woude, og dommerne H. Kanninen (refererende dommer), N. Póltorak, O. Porchia og M. Stancu,

justitssekretær: fuldmægtig P. Nuñez Ruiz,

på grundlag af den skriftlige forhandling i hver af disse sager,

efter retsmødet den 10. maj 2022 med henblik på hvilket sagerne T-825/19 og T-826/19 blev forenet,

afsagt følgende

Dom (1)

- 1 Med søgsmålene, der blev anlagt den 4. december 2019 på grundlag af artikel 263 TEUF, har sagsøgeren i sag T-825/19, Tazzetti SpA, og sagsøgeren i sag T-826/19, Tazzetti SA, nedlagt påstand om annullation dels af Europa-Kommissionens afgørelser i de tre skrivelser af 27. og 30. september 2019 og i de to skrivelser af 6. og 20. november 2019, der var truffet i henhold til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/661 af 25. april 2019 om sikring af, at det elektroniske kvoteregister for markedsføring af hydrofluorcarboner fungerer efter hensigten (EUT 2019, L 112, s. 11), dels af Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2020/1604 af 23. oktober 2020 om fastsættelse, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 517/2014 om fluorholdige drivhusgasser, af referenceværdier for perioden fra den 1. januar 2021 til den 31. december 2023 for hver producent eller importør, der fra den 1. januar 2015 i Unionen lovligt har markedsført hydrofluorcarboner som indberettet i medfør af nævnte forordning (EUT 2020, L 364, s. 1).

[udelades]

III. Retsforhandlinger og parternes påstande

- 33 I sag T-825/19 har det italienske selskab i stævningen i det væsentlige nedlagt følgende påstande:
- Afgørelsen i den første skrivelse af 27. september 2019 annulleres.
 - Afgørelsen i den anden skrivelse af 27. september 2019 annulleres.
 - Afgørelsen i skrivelsen af 30. september 2019 annulleres.
 - Afgørelsen i e-mailen af 6. november 2019 annulleres, navnlig for så vidt som Tazzetti SARL blev udpeget som den enkelte virksomhed, der afgiver erklæringen.
 - Afgørelsen i e-mailen af 20. november 2019 annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 34 Det italienske selskab har i anmodningen om tilpasning af stævningen, der blev indgivet den 18. januar 2021, bl.a. nedlagt påstand om, at gennemførelsesafgørelse 2020/1604 annulleres.
- 35 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Subsidiært frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 36 Ved kendelse af 17. december 2020 har Retten i medfør af Rettens procesreglements artikel 130, stk. 1, henskudt den af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelse til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- 37 I sag T-826/19 har det spanske selskab i stævningen i det væsentlige nedlagt følgende påstande:
- Afgørelsen i den første skrivelse af 27. september 2019 annulleres.
 - Afgørelsen i den anden skrivelse af 27. september 2019 annulleres.
 - Afgørelsen i skrivelsen af 30. september 2019 annulleres.
 - Afgørelsen i e-mailen af 6. november 2019 annulleres.
 - Afgørelsen i e-mailen af 20. november 2019 annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 38 Det spanske selskab har i anmodningen om tilpasning af stævningen, der blev indgivet den 6. januar 2021, bl.a. nedlagt påstand om, at gennemførelsesafgørelse 2020/1604 annulleres.
- 39 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Subsidiært frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 40 Ved kendelse af 17. december 2020 har Retten i medfør af procesreglementets artikel 130, stk. 1, hensendt den af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelse til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

IV. Retlige bemærkninger

[udelades]

A. Om søgsmålet anlagt til prøvelse af den anden skrivelse af 27. september 2019, skrivelsen af 30. september 2019 og e-mailen af 20. november 2019

[udelades]

1. Realiteten

- 129 Sagsøgerne har til støtte for deres påstande om annullation af de anfægtede retsakter fremsat otte anbringender. Disse anbringender er i det væsentlige identiske i de to søgsmål.

[udelades]

- 131 Der skal indledningsvis foretages en samlet undersøgelse af det første og det andet anbringende i begge sager.

- 132 Sagsøgerne har for det første i det væsentlige gjort gældende, at hvis artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 skal fortolkes i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 517/2014, er de ikke omfattet af reglen om den importør eller producent, der afgiver erklæringen, hvilket indebærer, at de anfægtede retsakter er retsstridige.

- 133 Hvis klagepunktet om en overensstemmende fortolkning forkastes af Retten, har sagsøgerne for det andet gjort gældende, at de ulovlighedsindsigelser, der i de to søgsmål er fremsat mod artikel 7, stk. 1, i forordning 2019/661, skal tages til følge, hvilket bevirker, at denne artikel ikke finder anvendelse, og følgelig, at de anfægtede retsakter skal annulleres.

a) Klagepunktet om, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 skal fortolkes i overensstemmelse med forordning nr. 517/2014

- 134 Det skal for det første bemærkes, at Retten har fastslået, at selv om en gennemførelsesforordning i overensstemmelse med fast retspraksis så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med grundforordningen, finder denne retspraksis ikke anvendelse på en bestemmelse i en gennemførelsesforordning, hvis betydning er klar og utvetydig og således ikke kræver fortolkning. I modsat fald ville princippet om en overensstemmende fortolkning af den afledte EU-ret danne grundlag for en fortolkning contra legem af denne bestemmelse, hvilket ikke er tilladt (jf. dom af 15.9.2021, Daimler mod Kommissionen, T-359/19, EU:T:2021:568, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

- 135 Gennemførelsesforordning 2019/661 er, som det følger af dens overskrift, en gennemførelsesforordning, der ifølge dens henvisninger er baseret på forordning nr. 517/2014, navnlig denne forordnings artikel 17, stk. 2. Det fremgår heraf, at gennemførelsesforordning 2019/661 er en forordning til gennemførelse af forordning nr. 517/2014. Den nævnte retspraksis finder derfor anvendelse på forholdet mellem disse to forordninger.

- 136 For det andet skal det bemærkes, at artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 517/2014 bestemmer, at senest den 31. oktober 2014 fastsættes ved hjælp af gennemførelsesretsakter en referenceværdi for hver producent eller importør, som har indberettet at have markedsført HFC'er i perioden fra 2009 til 2012 (herefter »de historiske virksomheder«).

- 137 I henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014 kan de producenter og importører, der ikke har indberettet markedsføringen HFC'er i perioden fra 2009 til 2012 (herefter »de nytilkomne«), afgive en

erklæring om, at de agter at markedsføre HFC'er det følgende år.

- 138 Det fremgår af artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014, at Kommissionen senest den 31. oktober 2017 og derefter hvert tredje år foretager en genberegning af referenceværdierne for de i nævnte artikels stk. 1 og 2 omhandlede producenter og importører, der har indberettet at have markedsført HFC'er fra den 1. januar 2015. Der er således siden 2017 blevet fastsat en referenceværdi for såvel de historiske virksomheder som for de nytilkomne, der har markedsført HFC'er i den pågældende periode (jf. i denne retning dom af 16.6.2021, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji mod Kommissionen, T-126/19, EU:T:2021:360, præmis 62).
- 139 Det skal for det andet bemærkes, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 bestemmer, at der gælder særlige regler for de producenter og importører, der er omfattet af henholdsvis artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, og dem, der er omfattet af samme forordnings artikel 16, stk. 3, for så vidt som de har samme reelle ejer. De førstnævnte anses nemlig for den virksomhed, der afgiver erklæringen, og de sidstnævnte anses for den importør eller producent, der afgiver erklæringen.
- 140 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at sagsøgerne har indberettet, at de har markedsført HFC'er fra og med den 1. januar 2015, og at de således er omfattet af proceduren for genberegning af de i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014 omhandlede referenceværdier. Sagsøgerne har gjort gældende, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 fortolket i henhold til forordning nr. 517/2014 ikke burde have været anvendt på dem, eftersom de er historiske virksomheder, og at bestemmelsen alene finder anvendelse på de nytilkomne.
- 141 Som anført af Kommissionen fremgår det klart og utvetydigt af ordlyden af artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661, at denne bestemmelse finder anvendelse på såvel de nytilkomne, der foretager indberetning i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, som alle de producenter og importører, som er omfattet af den procedure for genberegning af referenceværdien, der er omhandlet i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014, og at der for så vidt angår disse producenter og importører ikke er fastsat nogen undtagelse til fordel for de historiske virksomheder.
- 142 Hvis bestemmelsen i gennemførelsesforordningen skulle fortolkes i overensstemmelse med forordning nr. 517/2014, således som sagsøgerne har gjort gældende, ville dette indebære, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 skal fortolkes contra legem, hvilket ikke er tilladt.
- 143 Sagsøgernes argument om, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 skal fortolkes i overensstemmelse med forordning nr. 517/2014, skal dermed forkastes.
- 144 De ulovlighedsindsigelser mod gennemførelsesforordning 2019/661, der er fremsat i de to søgsmål, skal dernæst undersøges.

b) Ulovlighedsindsigelserne

- 145 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgerne i retsmødet har bekræftet, at de ulovlighedsindsigelser, der er fremsat i de to søgsmål, vedrører en tilsidesættelse af artikel 16, stk. 5, og artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, af artikel 291 TEUF og af proportionalitetsprincippet.
- 146 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerne ikke har påberåbt sig proportionalitetsprincippet til støtte for deres ulovlighedsindsigelser i deres skriftlige indlæg.
- 147 Indledningsvis skal der foretages en undersøgelse af sagsøgernes argumenter om en tilsidesættelse af artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 517/2014 og af artikel 291 TEUF, idet Kommissionen ikke har bestridt, at påberåbelsen af denne tilsidesættelse fremgår af sagsøgernes skriftlige indlæg.
- 148 Sagsøgerne har gjort gældende, at selv om Kommissionens gennemførelsesbeføjelse i henhold til artikel 17 i forordning nr. 517/2014 er begrænset til at sikre driften af HFC-registret, har artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 ændret selve håndteringen af HFC-kvoteordningen, der blev indført med forordning nr. 517/2014, hvilket er i strid med artikel 291 TEUF.

- 149 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 er retsstridig, eftersom den ændrer reglerne for »fordeling« af HFC-kvoter, dvs. virksomhedernes ret til at få tildelt egne kvoter.
- 150 For det andet er sagsøgerne af den opfattelse, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 indebærer, at de virksomheder, som ikke anses for importør eller producent, der afgiver erklæringen, forbydes at overdrage HFC-kvoter.
- 151 Ifølge Kommissionen har den regel, der blev indført med artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661, ikke ændret ordningen for tildeling af HFC-kvoter. For virksomheder med samme reelle ejer indebærer bestemmelsen alene, at en erhvervsdrivende, som tildeles en samlet referenceværdi og modsvarende HFC-kvoter, anses for at være den importør eller producent, der afgiver erklæringen, eftersom den samlede referenceværdi altid fastsættes på grundlag af de mængder HFC, der tidligere er blevet markedsført. Denne regel gør det således muligt at forhindre, at kvotesystemet omgås ved, at en og samme reelle ejer registrerer flere virksomheder i registret med henblik på at blive tildelt yderligere HFC-kvoter, og derigennem sikre en ligebehandling af de erhvervsdrivende på markedet.
- 152 Det fremgår desuden af 19. betragtning til forordning nr. 517/2014, at overdragelsen af HFC-kvoter ikke sker med gevinst øje, men for at opretholde fleksibiliteten på markedet, hvilket bevirker, at hvis en virksomhed, der er forbundet med en importør eller producent, der afgiver erklæringen, mister muligheden for at overdrage kvoter, er dette i overensstemmelse med det formål, som EU-lovgiver har forfulgt.
- 153 Sagsøgerne har således ikke godtgjort, hvorledes gennemførelsesforordning 2019/661 tilsidesætter artikel 291, stk. 2, TEUF. Det fremgår endvidere af 18. betragtning til forordning nr. 517/2014 og af denne forordnings artikel 17, stk. 1, at formålet med HFC-registret er at muliggøre en effektiv gennemførelse af kvoteordningen, og af samme forordnings artikel 17, stk. 2, at Kommissionen skal sikre, at registret fungerer problemfrit.
- 154 Det følger af artikel 291, stk. 2, TEUF, at når ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i artikel 24 TEU og 26 TEU – Rådet gennemførelsesbeføjelser. Det følger af artikel 291, stk. 4, TEUF, at »gennemførelses-« eller ordene »om gennemførelse af« indsættes i gennemførelsesretsakternes overskrift.
- 155 Det fremgår af gennemførelsesforordning 2019/661, at denne er baseret på artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, hvorefter Kommissionen, i det omfang det er nødvendigt, ved hjælp af gennemførelsesretsakter kan sikre, at HFC-registret fungerer problemfrit. Denne bestemmelse udgør dermed en anvendelse af artikel 291, stk. 2, TEUF. De gennemførelsesbeføjelser, som Kommissionen er tillagt, er således både afgrænsede ved artikel 291, stk. 2, TEUF og ved artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 517/2014.
- 156 Når Kommissionen er tildelt en gennemførelsesbeføjelse på grundlag af artikel 291, stk. 2, TEUF, skal Kommissionen præcisere indholdet af den lovgivningsmæssige retsakt (jf. i denne retning dom af 15.10.2014, Parlamentet mod Kommissionen, C-65/13, EU:C:2014:2289, præmis 43).
- 157 Kommissionen præciserer indholdet af den lovgivningsmæssige retsakt, hvis bestemmelserne i gennemførelsesretsakten, som den vedtager, dels overholder de væsentlige generelle mål, som forfølges med retsakten, dels er nødvendige eller egnede til gennemførelse af denne, uden at de hverken supplerer eller ændrer den, end ikke de ikke-væsentlige elementer heri (jf. i denne retning dom af 15.10.2014, Parlamentet mod Kommissionen, C-65/13, EU:C:2014:2289, præmis 45 og 46).
- 158 Endvidere bestemmer artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 517/2014, at Kommissionen senest den 1. januar 2015 opretter og sikrer driften af et elektronisk kvoteregister for markedsføring af HFC.
- 159 Ifølge 18. betragtning til forordning nr. 517/2014 bør Kommissionen sikre, at der findes et centralt elektronisk register til forvaltning af kvoterne for markedsføring af HFC'er, herunder indberetning af markedsførte anlæg eller markedsført udstyr.

- 160 Det fremgår af ovenstående bestemmelser, at i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 517/2014 er Kommissionens gennemførelsesbeføjelse begrænset til at sikre, at HFC-registret, som er et værktøj, der anvendes til forvaltning af kvoter, til markedsføring af HFC'er og indberetning, herunder indberetning af markedsførte anlæg eller markedsført udstyr, fungerer problemfrit.
- 161 I den foreliggende sag skal det derfor undersøges, om artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661, som hævdet af sagsøgerne, overskrider beføjelsen i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 517/2014, idet der i forbindelse hermed skal tages hensyn til alle de begrænsninger, der i henhold til artikel 291, stk. 2, TEUF gælder med hensyn til samtlige gennemførelsesbeføjelser. Det skal nærmere bestemt undersøges, om Kommissionen, som hævdet af sagsøgerne, har suppleret eller ændret forordning nr. 517/2014 for så vidt angår dels virksomhedernes ret til at få tildelt HFC-kvoter, dels disse virksomheders ret til at overdrage HFC-kvoter.
- 1) Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 har suppleret eller ændret forordning nr. 517/2014 for så vidt angår virksomhedernes ret til at få tildelt HFC-kvoter*
- 162 Sagsøgerne har gjort gældende, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 er retsstridig, eftersom den indebærer, at visse virksomheder mister deres egne HFC-kvoter, som de rådede over, inden denne bestemmelse trådte i kraft.
- 163 Det er korrekt, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 i det foreliggende tilfælde har umiddelbare virkninger inden for rammerne af proceduren for genberegning af referenceværdierne (jf. præmis 80-86 ovenfor).
- 164 Det fremgår imidlertid af punkt 1 i bilag VI til forordning nr. 517/2014 om fastsættelse af en tildelingsmekanisme, at når der fastsættes en referenceværdi for en virksomhed, skal der tildeles en HFC-kvote til den pågældende virksomhed.
- 165 Derfor skal de regler, der er fastsat i forordning nr. 517/2014 om virksomhedernes ret til at få fastsat en referenceværdi og dermed få tildelt HFC-kvoter, undersøges med henblik på at afgøre, om disse regler er blevet ændret eller suppleret gennem artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661.
- 166 I henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014 foretager Kommissionen senest den 31. oktober 2017 og derefter hvert tredje år en genberegning af referenceværdierne for de i samme artikels stk. 1 og 2 omhandlede producenter og importører på grundlag af det årlige gennemsnit af de mængder HFC'er, der på lovlig vis er markedsført fra den 1. januar 2015, som indberettet i henhold til artikel 19 for de tilgængelige år.
- 167 I forordning nr. 517/2014 er der ikke fastsat nogen definition af begrebet »producenter og importører« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den ovenfor nævnte bestemmelse.
- 168 Inden rækkevidden af artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 kan fastsættes, skal det derfor indledningsvis præciseres, hvad der forstås med begrebet »producenter og importører« som omhandlet i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014.
- i) Begrebet »producenter og importører« som omhandlet i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014*
- 169 Med henblik på at præcisere begrebet »producenter og importører« i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014 skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 7.5.2019, Tyskland mod Kommissionen, T-239/17, EU:T:2019:289, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 170 Kommissionen har i retsmødet gjort gældende, at dette begreb skal fortolkes i lyset af begrebet »virksomhed« i denne forordnings artikel 2, nr. 30).
- 171 For så vidt som det er relevant i den foreliggende sag, fremgår det af artikel 2, nr. 30), litra a)-c), i forordning nr. 517/2014, at begrebet virksomhed omfatter enhver fysisk eller juridisk person, som bl.a.

producerer, importerer eller markedsfører fluorholdige drivhusgasser, og at HFC'er i henhold til denne artikels nr. 2) udgør sådanne stoffer.

- 172 Ifølge den fortolkning, som Kommissionen har tilsluttet sig, omfatter henvisningen til »producenter og importører« i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014 dermed enhver virksomhed som omhandlet i denne forordnings artikel 2, nr. 30), dvs. enhver fysisk eller juridisk person, som producerer, importerer eller markedsfører HFC'er.
- 173 Til støtte for Kommissionens opfattelse skal det for det første bemærkes, at EU-lovgiver har anvendt begreberne virksomhed og producent eller importør uden at sondre.
- 174 Først og fremmest foreskriver artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014, at proceduren for genberegning af referenceværdierne finder anvendelse på de producenter og importører, som er omhandlet i denne artikel stk. 1 og 2.
- 175 Artikel 16, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 517/2014 henviser til begrebet producenter eller importører. I denne artikels tredje afsnit foreskrives imidlertid, at inden der indgives en erklæring i henhold til denne artikels stk. 2 og 4, registreres »virksomheder« i HFC-registret. De producenter og importører, der er omhandlet i første afsnit, er således virksomheder i henhold til tredje afsnit.
- 176 Det fremgår endvidere af 16. betragtning til forordning nr. 517/2014, at Kommissionen gennem en regelmæssig genberegning af referenceværdierne og kvoterne bør sikre, at »virksomheder« kan fortsætte deres aktiviteter på grundlag af de gennemsnitlige mængder, de har markedsført i de seneste år.
- 177 Endelig fremgår udtrykket »hver virksomhed« i artikel 19, stk. 6, i forordning nr. 517/2014 med henblik på at indføre særlige forpligtelser for »hver producent [og] importør«, der er omhandlet i denne bestemmelses stk. 1, og som indberetter markedsføring af 10 000 ton CO₂-ækvivalenter eller derover af HFC'er i det foregående kalenderår.
- 178 For det andet skal det bemærkes, at bestemmelserne i artikel 16, stk. 1 og 3, i forordning nr. 517/2014, sammenholdt med artikel 16, stk. 3, ikke kan fortolkes således, at de producenter og importører, der er omhandlet i denne artikel stk. 3, er individuelle fysiske eller juridiske personer.
- 179 I artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 517/2014, hvortil der henvises i samme artikels stk. 3, foreskrives nemlig, at Kommissionen for hver producent eller importør, som har indberettet data i henhold til artikel 6 i forordning nr. 842/2006, fastsætter en referenceværdi baseret på de mængder HFC'er, som er markedsført fra 2009 til 2012.
- 180 Artikel 6, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 842/2006 bestemte, at hver producent, importør eller eksportør af fluorholdige drivhusgasser senest den 31. marts 2008 skulle indberette visse oplysninger til Kommissionen og den berørte medlemsstat. Denne forpligtelse vedrørte bl.a. »hver producent, der producerer mere end ét ton fluorholdige drivhusgasser pr. år«, og »hver importør, der importerer mere end ét ton fluorholdige drivhusgasser pr. år«.
- 181 Begreberne producent og importør er ikke defineret i forordning nr. 842/2006, men det fremgår af en ordlydsfortolkning af forordningens bestemmelser, navnlig af henvisningen til »hver producent« eller »hver importør«, at der hermed menes enhver fysisk eller juridisk person, som producerer eller importerer mindst et ton fluorholdige drivhusgasser pr. år.
- 182 Det skal endvidere bemærkes, at der i 15. betragtning til forordning nr. 517/2014 om de kvantitative begrænsninger, der finder anvendelse på de erhvervsdrivende, som har markedsført HFC'er i referenceperioden fra 2009 til 2012, refereres til beregningen af referenceværdierne og tildelingen af kvoter »til individuelle producenter og importører«.
- 183 For det tredje understøttes fortolkningen, hvorefter de producenter og importører, som er omhandlet i artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014, er individuelle fysiske eller juridiske personer, af henvisningen til »individuelle producenter og importører« i 14. betragtning til forordning nr. 517/2014 og til »hver producent eller importør« i denne forordnings artikel 16, stk. 1 og 5.

184 Henset til det ovenstående skal artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014 fortolkes således, at hver virksomhed, forstået som en individuel fysisk eller juridisk person, der på lovlig vis fra den 1. januar 2015 har markedsført HFC'er og foretaget den i artikel 19 i forordning nr. 517/2014 omhandlede indberetning, har ret til at få fastsat en referenceværdi i forbindelse med den treårige genberegning af referenceværdierne.

ii) Rækkevidden af artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661

185 Artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 bestemmer, at med henblik på genberegningen af referenceværdierne i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014 betragtes alle virksomheder med samme reelle ejer(e) som en enkelt importør eller producent, og denne importør eller producent er den virksomhed, der først blev registreret, eller i givet fald en anden registreret virksomhed, som er udpeget af den reelle ejer.

186 For det første fremgår det af femte betragtning til gennemførelsesforordning 2019/661, at formålet med bestemmelserne i denne gennemførelsesforordnings artikel 7 er at undgå enhver form for omgåelse eller misbrug af de krav, der gælder i forbindelse med kvotetildelinger. Hvis den eller de samme reelle ejere registrerer flere virksomheder med det formål at få tildelt større kvoter end en enkelt virksomheds andel af den maksimale mængde HFC'er, der kan markedsføres i Unionen, bør sådanne virksomheder, der er registreret med den eller de samme reelle ejere, betragtes som én virksomhed.

187 Som præciseret af Kommissionen under retsmødet er der med gennemførelsesforordning 2019/661 indført en ny regel, der gør det muligt for Kommissionen at behandle flere selvstændige juridiske personer med samme reelle ejer som en enkelt enhed med henblik på at undgå, at en reel ejer af en virksomhed, der allerede er optaget i HFC-registret, opretter flere juridiske personer alene med det formål at afgive en erklæring i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/2014 om, at de agter at markedsføre HFC det efterfølgende år for dermed at opnå en HFC-kvote, og i medfør af samme forordnings artikel 16, stk. 3, at opnå en referenceværdi på grundlag af lovligt markedsførte kvoter.

188 Begrebet virksomhed som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 skal således, i lighed med begrebet virksomhed som omhandlet i forordning nr. 517/2014, fortolkes således, at der er tale om en individuel fysisk eller juridisk person.

189 Det skal for det andet bemærkes, at Kommissionen med vedtagelsen af artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 har indført yderligere vilkår vedrørende retten til at få fastlagt en referenceværdi for virksomheder med samme reelle ejer, som ikke fremgik af artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014.

190 I henhold til artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 har visse virksomheder i deres egenskab af importører eller producenter, der afgiver erklæringen, ret til at få fastlagt en samlet referenceværdi på grundlag af deres egne erklæringer afgivet i overensstemmelse med artikel 19 i forordning nr. 517/2014, hvilket er i lighed med det, der gælder for samme erklæringer afgivet af andre virksomheder med samme reelle ejer.

191 Omvendt har andre virksomheder til trods for, at de har markedsført HFC'er og afgivet erklæringer i overensstemmelse med artikel 19 i forordning nr. 517/2014, ikke ret til en egen referenceværdi, hvis der til en anden virksomhed med samme reelle ejer, som opfylder betingelserne for at blive anset for at være en enkelt producent eller importør, er tildelt en egen referenceværdi.

192 De vilkår, hvortil der er henvist ovenfor, er således medvirkende til en ændring af den ordning, der er indført med artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014, idet denne ændring indebærer, at enhver virksomhed, der lovligt har markedsført HFC'er fra og med den 1. januar 2015 og foretaget den i artikel 19 i forordning nr. 517/2014 omhandlede indberetning, har ret til at få fastsat en referenceværdi ved den treårige genberegning af referenceværdierne, uden at identiteten på virksomhedens reelle ejer er relevant i denne henseende.

193 For det tredje har sagsøgerne med rette gjort gældende, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 ligeledes ændrer den ordning for tildeling af HFC-kvoter, der er indført med forordning

nr. 517/2014.

- 194 I medfør af punkt 1 i bilag VI til forordning nr. 517/2014 tildeles den i artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 omhandlede producent eller importør, der afgiver en erklæring på grundlag af sin egen referenceværdi, ikke alene HFC-kvoter svarende til de mængder HFC'er, som den pågældende producent eller importør har markedsført fra og med 1. januar 2015, men ligeledes kvoter svarende til de HFC-kvoter, der fra og med den 1. januar 2015 er blevet markedsført af virksomheder med den samme reelle ejer. Uden artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 ville samme virksomhed ikke være blevet anset for den importør eller producent, der afgiver erklæringen, og den pågældende virksomhed ville derfor alene have modtaget kvoter svarende til en referenceværdi, der alene fastsættes på grundlag af de mængder af HFC'er, som denne virksomhed har markedsført fra og med den 1. januar 2015.
- 195 Virksomheder med samme reelle ejer som den importør eller producent, der afgiver erklæringen, mister derimod deres ret til en egen referenceværdi, og dermed retten til at få tildelt egne HFC-kvoter på grundlag af en egen referenceværdi, selv om de ville have haft ret til at få tildelt sådanne kvoter, såfremt artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 ikke fandtes.
- 196 Det følger af det ovenstående, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 har ændret de rettigheder, som tilkommer de berørte virksomheder i henhold til forordning nr. 517/2014 for så vidt angår muligheden for at få tildelt en egen referenceværdi og muligheden for at få tildelt egne HFC-kvoter.
- 2) *Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 har suppleret eller ændret forordning nr. 517/2014 for så vidt angår virksomhedernes ret til at overdrage HFC-kvoter*
- 197 Artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 517/2014 bestemmer, at enhver producent eller importør, for hvilken der er fastsat en referenceværdi i henhold til denne forordnings artikel 16, stk. 1 eller 3, og som har fået tildelt en kvote i henhold til samme forordnings artikel 16, stk. 5, kan overdrage HFC-kvoter.
- 198 Heraf følger, at retten til at overdrage HFC-kvoter er forbeholdt virksomheder, som er tildelt en kvote på grundlag af en referenceværdi.
- 199 Det fremgår af præmis 189-192 ovenfor, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 har medført, at virksomheder med samme reelle ejer som den importør eller producent, der afgiver erklæringen, har mistet retten til en egen referenceværdi, hvilket de havde ret til, inden denne bestemmelse trådte i kraft, og dette alene i medfør af artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 517/2014.
- 200 Dette indebærer, at selv om de selv samme virksomheder kan være modtagere af en overdragelse af HFC-kvoter, kan de efter ikrafttrædelsen af gennemførelsesforordning 2019/661 ikke længere selv opfylde de krav, der er opstillet i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 517/2014 for selv at kunne overdrage sådanne kvoter.
- 201 Der er fastslået, at der findes et marked for handel med HFC-kvoter (jf. præmis 100 ovenfor), og de ovennævnte virksomheder har således mistet retten til at overdrage HFC-kvoter på dette marked.
- 202 Det skal tilføjes, at fortabelsen af retten til at overdrage HFC-kvoter ligeledes omfatter virksomheder, der i lighed med det spanske selskab har markedsført HFC siden ikrafttræden af forordning nr. 517/2014, til trods for, at det i rapporten fra Kommissionen af 13. juli 2017 med en vurdering af fremgangsmåden for deling af kvoter i henhold til forordning (EU) nr. 517/2014 (COM(2017) 377 final) fremgår, at begrænsningen i retten til at overdrage kvoter blev indført for at forhindre, at virksomheder, som ikke beskæftiger sig med HFC-handel, anmoder om gratis kvoter med det eneste formål at sælge de pågældende rettigheder.
- 203 Sagsøgerne har således med rette gjort gældende, at artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 har ændret forordning nr. 517/2014 for så vidt angår virksomhedernes ret til at overdrage HFC-kvoter.

3) Konklusion

- 204 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen med vedtagelsen af artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 har ændret de rettigheder, som tilkommer de berørte virksomheder i henhold til forordning nr. 517/2014, for så vidt angår muligheden for at få tildelt en egen referenceværdi og muligheden for at få tildelt egne HFC-kvoter.
- 205 Det er derfor med rette, at sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har overskredet sin gennemførelsesbeføjelse i henhold til artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 517/2014.
- 206 Det fremgår nemlig af denne bestemmelse, at Kommissionen alene har beføjelse til at sikre, at HFC-registret fungerer problemfrit, idet dette register er et værktøj til forvaltning af kvoter, markedsføring af HFC'er og afgivelse af erklæring, herunder erklæring vedrørende markedsførte anlæg eller markedsført udstyr (jf. præmis 160 ovenfor). Reglen i artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 vedrører imidlertid ikke forvaltning af kvoter, markedsføring af HFC'er eller afgivelse af visse erklæringer med henblik på at sikre, at HFC-registret fungerer problemfrit. Eftersom denne bestemmelse umiddelbart berører de pågældende virksomheders ret til en referenceværdi, til at få tildelt HFC-kvoter og til at kunne overdrage kvoter, ændrer den selve funktionen af selv samme HFC-kvoteordning.
- 207 Som sagsøgerne har anført, har Kommissionen med indførelsen af artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 desuden ændret selve funktionen af HFC-kvoteordningen, og ikke begrænset sig til alene at præcisere bestemmelserne i forordning nr. 517/2014 med henblik på at sikre ensartede betingelser for gennemførelsen, men ændret forordningen i strid med de grænser, som gælder for enhver gennemførelsesbeføjelse i henhold til artikel 291, stk. 2, TEUF.
- 208 Den omstændighed, hvortil Kommissionen har henvist, hvorefter artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 i det foreliggende tilfælde er irrelevant for den samlede mængde HFC-kvoter, der skal tildeles samtlige virksomheder med samme reelle ejer, ændrer ikke ved de ovenstående betragtninger, hvorefter Kommissionen har ændret de pågældende virksomheders ret til at få fastlagt en referenceværdi, deres mulighed for at få tildelt egne HFC-kvoter og deres mulighed for at overdrage disse kvoter.
- 209 Hvad angår Kommissionens argument om, at formålet med artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 er at sikre, at virksomheder behandles ens, eller at undgå, at de overskrider de HFC-kvoter, som de er tildelt, kan dette argument under alle omstændigheder ikke begrunde en undtagelse til de regler, der er opstillet i artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 517/2014 og i artikel 291 TEUF for så vidt angår omfanget af beføjelsen til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger.
- 210 Henset til alle ovenstående bemærkninger skal det fastslås, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661.
- 211 Artikel 7, stk. 1, i gennemførelsesforordning 2019/661 er dermed en retsstridig bestemmelse, som ikke kan anvendes i det foreliggende tilfælde.
- 212 De afgørelser, som fremgår af de anfægtede retsakter, og som er vedtaget på grundlag af den ovenfor nævnte retsstridige bestemmelse, skal følgelig annulleres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige klagepunkter, som er påberåbt til støtte for formalitetsindsigelse og de andre øvrige argumenter, som er fremført af sagsøgerne.
- 213 Af samme grunde skal e-mailen af 20. november 2019, for så vidt som den er adresseret til sagsøgerne og dermed udgør en retsakt, der bekræfter de anfægtede retsakter (jf. præmis 127 ovenfor), annulleres.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling):

1) Sagerne T-825/19 og T-826/19 forenes med henblik på dommen.

- 2) **De afgørelser, som fremgår af den anden af de skrivelser, som Europa-Kommissionen sendte den 27. september 2019, af Kommissionens skrivelse af 30. september 2019 og af Kommissionens e-mail af 20. november 2019, annulleres, for så vidt som de er adresseret til Tazzetti SpA og Tazzetti SA.**
- 3) **I øvrigt frifindes Kommissionen.**
- 4) **Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Tazzetti SpA og Tazzetti SA.**

van der Woude

Kanninen

Póltorak

Porchia

Stancu

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. marts 2023.

Underskrifter

* Processprog: italiensk.

1 – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.