



Datum van inontvangstneming : 16/03/2016

Zaak C-80/16**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

12 februari 2016

Verwijzende rechter:

Tribunal administratif de Montreuil (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 februari 2016

Verzoekende partij:

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine

Verwerende partij:

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Feiten en procedure

- 1 Bij een op 6 augustus 2014 ingeschreven verzoekschrift heeft de onderneming ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (hierna: „ArcelorMittal”) het Tribunal administratif de Montreuil (bestuursrechtbank te Montreuil) verzocht:
 - 1) om nietigverklaring van het besluit van 24 januari 2014 van de ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (minister van Ecologie, Duurzame ontwikkeling en Energie; hierna: „ministre de l'Écologie”) tot vaststelling van de lijst van de exploitanten aan wie broeikasgasemissierechten worden toegewezen en van het bedrag van de kosteloos ter beschikking gestelde emissierechten voor de periode 2013-2020, alsook om nietigverklaring van de beslissing van 11 juni 2014 waarbij deze minister haar verzoek om intrekking van dat besluit heeft afgewezen;
 - 2) subsidiair, om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en

de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, zoals met name gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van 23 april 2009, alsook betreffende de geldigheid van twee besluiten die de Commissie krachtens deze richtlijn heeft vastgesteld. Deze twee besluiten zijn:

- besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10bis van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad;

- besluit 2013/448/EU van de Commissie van 5 september 2013 betreffende nationale uitvoeringsmaatregelen voor de voorlopige kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad.

2 Volgens ArcelorMittal moeten met betrekking tot besluit 2011/278/EU van de Commissie de volgende prejudiciële vragen worden gesteld aan het Hof:

- Is de weigering van de Commissie om bij de berekening van de productbenchmarkwaarden voor vloeibaar ruwijzer emissierechten toe te kennen ter hoogte van 100 % van de emissies van de uit het productieproces van staal voortkomende afvalgassen (rookgassen) die worden gerecycleerd voor het opwekken van elektriciteit die vervolgens voor de productie wordt gebruikt, verenigbaar met artikel 10bis, lid 1, van richtlijn 2003/87/EG?

- Leggen de artikelen 10bis, lid 2, en 14, lid 2, van richtlijn 2003/87/EG de Commissie de verplichting op om voor de berekening van de productbenchmarkwaarden (bijlage 1 bij het besluit 2011/278/EU) de meest relevante beschikbare gegevens te gebruiken, daaronder begrepen de gegevens die zijn overgelegd door de industrie?

- Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, berust de beslissing van de Commissie om voor de berekening van de productbenchmarkwaarden niet de meest relevante beschikbare gegevens te gebruiken, op een kennelijke beoordelingsfout of op misbruik van de bevoegdheden die artikel 10bis, lid 2, van die richtlijn de Commissie verleent?

- Indien voornoemde vraag ontkennend wordt beantwoord, levert de beslissing van de Commissie om voor de berekening van de productbenchmarkwaarden niet de meest relevante beschikbare gegevens te gebruiken dan schending op van het algemene Unierechtelijke grondbeginsel van behoorlijk bestuur?

- Is besluit 2011/278/EU van de Commissie onrechtmatig voor zover de productbenchmarkwaarde daarbij is vastgesteld op 1,328 kg CO² per ton

- geproduceerd vloeibaar ruwijzer en niet op de reële waarde van 1,475 kg CO², of minstens op een hogere waarde dan 1,328 kg CO²?
- Is de keuze van de Commissie om bij de berekening van de productbenchmarkwaarde voor gesinterd erts deze benchmark te bepalen op basis van de gegevens betreffende een ander product dat geen substituuut ervan is, namelijk pellets ijzererts, verenigbaar met artikel 10bis, lid 1, vierde alinea, en met artikel 10bis, lid 2, van richtlijn 2003/87/EG?
 - Heeft de Commissie artikel 296 VWEU geschonden door niet aan te geven waarom zij de gegevens betreffende de emissies van pellets ijzererts in aanmerking heeft genomen om de productbenchmark voor gesinterd erts te berekenen?
 - Is besluit 2011/278/EU van de Commissie onrechtmatig voor zover de productbenchmarkwaarde daarbij is vastgesteld op 171 kg CO² per ton geproduceerde sinters en niet op de reële waarde van 191 kg CO², of minstens op een hogere waarde dan 171 kg CO²?
- 3 Met betrekking tot besluit 2013/448/EU van de Commissie heeft ArcelorMittal een reeks andere kwesties aan de orde gesteld. Aangezien de verwijzende rechter echter alle met betrekking tot dit besluit aangevoerde middelen heeft verworpen en geen prejudiciële vraag in verband met dat besluit heeft gesteld, worden die kwesties niet weergegeven in deze samenvatting.

Argumenten van partijen

a) Argumenten van ArcelorMittal

(i) Met betrekking tot besluit nr. 2011/278/EU:

- 4 AcelorMittal stelt dat het bestreden besluit en de bestreden beslissing onrechtmatig zijn voor zover zij gebaseerd zijn op besluit 2011/278/EU, dat in strijd is met:
- richtlijn 2003/87/EG, aangezien de Commissie bij de berekening van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer geen rekening heeft gehouden met de emissies die verband houden met de afvalgassen die worden gebruikt voor elektriciteitsproductie;
 - richtlijn 2003/87/EG, aangezien de Commissie haar verplichting niet is nagekomen om de belanghebbende partijen te raadplegen en om de meest relevante beschikbare gegevens te gebruiken, en zij bij de berekening van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden;

- richtlijn 2003/87/EG, aangezien de Commissie de productbenchmark voor gesinterd erts heeft berekend met inaanmerkingneming van de emissies van een installatie waarmee ook pellets worden geproduceerd;
- artikel 296 VWEU, aangezien de Commissie haar keuze om de productbenchmark voor gesinterd erts te berekenen met inaanmerkingneming van de emissies van een installatie waarmee ook pellets worden geproduceerd, niet heeft gemotiveerd.

(ii) Met betrekking tot besluit nr. 2011/448/EU:

- 5 ArcelorMittal heeft een reeks argumenten ontwikkeld ter betwisting van de rechtmatigheid van dit besluit. Deze argumenten worden niet weergegeven in de onderhavige samenvatting aangezien de verwijzende rechter alle desbetreffende middelen heeft afgewezen.

b) Argumenten van de ministre de l'Écologie

- 6 In zijn verweerschrift concludeert de ministre de l'Écologie tot de verwerping van het verzoekschrift. Hij stelt dat het verzoekschrift niet-ontvankelijk is omdat de indiener ervan om te beginnen geen procesbevoegdheid heeft en bovendien geen van de in het verzoekschrift geformuleerde middelen gegrond is voor zover dit tegen het besluit van 24 januari 2014 is gericht.

Beoordeling van de verwijzende rechter

- 7 De onderneming ArcelorMittal verzoekt het Tribunal om nietigverklaring van het besluit van de ministre de l'Écologie van 24 januari 2014 tot vaststelling van de vaststelling van de lijst van de exploitanten aan wie broeikasgasemissierechten worden toegewezen en van het bedrag van de kosteloos ter beschikking gestelde emissierechten voor de periode 2013-2020, alsook om nietigverklaring van de beslissing van 11 juni 2014 waarbij deze minister haar verzoek om intrekking van dat besluit heeft afgewezen.
- 8 Artikel R. 229-8 van de Code de l'environnement (milieuwetboek) luidt:

„I.- Op basis van de gegevens die worden verzameld overeenkomstig artikel 7 van besluit 2011/278/ EU van 27 april 2011 en artikel R. 229-7 stelt de minister die bevoegd is voor milieuzaken bij besluit de lijst vast van de exploitanten aan wie kosteloos broeikasgasemissierechten worden toegewezen en nadien ook verleend. Dit besluit, dat wordt vastgesteld na goedkeuring door de Europese Commissie aan wie het wordt meegedeeld volgens de bepalingen van richtlijn 2003/87/EG, preciseert voor elke installatie het totale aantal toegewezen emissierechten en de hoeveelheden emissierechten die jaarlijks kosteloos worden verleend [...].”

Voorts blijkt uit bijlage I bij het bestreden besluit van 24 januari 2014 dat aan de onderneming ArcelorMittal voor de periode 2013-2020 in totaal 76 654 223 emissierechten zijn toegekend voor de vijf vestigingen die zij exploiteert te Florange, Montataire, Basse-Indre, Mardyck en Dunkerque.

1) De in het verweerschrift aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid

- 9 Dit middel is door het Tribunal afgewezen. Voor zover de verwijzende rechter bovendien heeft geoordeeld dat het besluit van 11 juni 2014 van de ministre de l'Écologie houdende verwerping van het verplichte voorafgaande administratieve beroep van de onderneming ArcelorMittal in de plaats is getreden van het besluit van 24 januari 2014, zouden de conclusies van ArcelorMittal strekkende tot nietigverklaring van het besluit van de ministre de l'Écologie niet-ontvankelijk zijn.

2) De conclusies tot nietigverklaring van het besluit van de ministre de l'Écologie, van 11 juni 2014 en de desbetreffende prejudiciële vragen:

- 10 De verwijzende rechter brengt een aantal bepalingen van richtlijn 2003/87/EG in herinnering:

„(2) In het zesde milieuoactieprogramma van de Gemeenschap, vastgesteld bij beschikking nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad, wordt klimaatverandering aangemerkt als een prioriteit waarvoor maatregelen moeten worden genomen en wordt voorzien in de invoering van een voor de gehele Gemeenschap geldende regeling voor de handel in emissierechten voor 2005. In dit programma wordt erkend dat de Gemeenschap gehouden is in de periode van 2008 tot en met 2012 8 % minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990, en dat, op de langere termijn, de mondiale emissies van broeikasgassen ten opzichte van 1990 met circa 70 % moeten worden verminderd.

(3) Het uiteindelijke doel van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, goedgekeurd bij besluit 94/69/EG van de Raad van 15 december 1993 betreffende het sluiten van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, is het bewerkstelligen van een stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen.

(4) Het Protocol van Kyoto, goedgekeurd bij beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen, zal, zodra het in werking is getreden, de Gemeenschap en haar lidstaten ertoe verplichten hun gezamenlijke antropogene emissies van de in bijlage A bij het protocol genoemde broeikasgassen in de periode van 2008 tot en met 2012 ten opzichte van 1990 met 8 % te verlagen.

(5) [...] De richtlijn draagt ertoe bij dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten doeltreffender en met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid aan hun verplichtingen voldoen.

[...]

(7) Gemeenschapsbepalingen inzake de toewijzing van emissierechten door de lidstaten zijn noodzakelijk om de eenheid van de interne markt te helpen bewaren en concurrentievervalsing te voorkomen.

[...]

(30) [...] Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel [...] gaat deze richtlijn niet verder dan hetgeen noodzakelijk is om de genoemde doelstelling te bereiken,

[...].”

Artikel 1 van die richtlijn bepaalt:

„Bij deze richtlijn wordt een Gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten, hierna ‚de Gemeenschapsregeling’ genoemd, teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.

Deze richtlijn voorziet tevens in een sterkere verlaging van de emissies van broeikasgassen teneinde bij te dragen tot het reductieniveau dat op wetenschappelijke gronden nodig wordt geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

In deze richtlijn worden tevens bepalingen vastgesteld voor de beoordeling en uitvoering van een strengere reductieverbintenis van de Gemeenschap van meer dan 20 %, die moet gelden na de goedkeuring door de Gemeenschap van een internationale overeenkomst inzake klimaatverandering die tot grotere broeikasgasemissiereducties leidt dan op grond van artikel 9 vereist is, zoals weerspiegeld in de 30 %-verbintenis die de Europese Raad van maart 2007 heeft onderschreven.”

Artikel 10bis van die richtlijn luidt als volgt:

„1. De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2010 volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de hele Gemeenschap vast voor het toewijzen van de in de leden 4, 5, 7 en 12 bedoelde emissierechten, alsmede de maatregelen die voor een geharmoniseerde toepassing van lid 19 van dit artikel nodig mochten zijn.

Deze maatregelen, die beogen niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 23, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

De in de eerste alinea bedoelde maatregelen bevatten voor zover mogelijk voor de hele Gemeenschap geldende ex ante benchmarks die waarborgen dat de toewijzing gebeurt op een wijze die de reductie van broeikasgasemissies en het gebruik van energie-efficiënte technieken stimuleert door rekening te houden met de meest efficiënte technieken, vervangingsproducten, alternatieve productieprocedures, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, energie-efficiënt hergebruik van rookgassen, het gebruik van biomassa en het afvangen en de opslag van CO², indien de faciliteiten daarvoor beschikbaar zijn, en zetten niet aan tot een toename van de emissie. Er wordt geen kosteloze toewijzing gegeven voor elektriciteitsopwekking, behalve in gevallen als bedoeld in artikel 10quater en voor met rookgassen geproduceerde elektriciteit.

Voor elke bedrijfstak en deeltak wordt de benchmark in principe eerder berekend op basis van het product dan op basis van de inputs, teneinde te zorgen voor een zo groot mogelijke reductie van de broeikasgasemissie en een zo groot mogelijke energiebezuiniging in het hele productieproces van de betrokken bedrijfstak of deeltak.

Bij het bepalen van de grondslagen voor het vaststellen van ex ante benchmarks in afzonderlijke bedrijfstakken en deeltakken, raadpleegt de Commissie de relevante belanghebbenden, met inbegrip van de betrokken bedrijfstakken en deeltakken.

[...].

2. Bij de vaststellingen van de beginselen voor de bepaling van ex ante benchmarks in afzonderlijke bedrijfstakken of deeltakken wordt uitgegaan van de gemiddelde emissieprestaties van de 10 % meest efficiënte installaties in een bedrijfstak of deeltak in de Gemeenschap gedurende de periode 2007-2008. De Commissie raadpleegt de relevante belanghebbenden, met inbegrip van de betrokken bedrijfstakken en deeltakken.

[...]

3. Met inachtneming van de leden 4 en 8, en van artikel 10quater, wordt geen kosteloze toewijzing gegeven aan elektriciteitsopwekkers, installaties voor het afvangen van CO², pijpleidingen voor het vervoer van CO² of CO²-opslagplaatsen.

[...].

5. De maximale jaarlijkse hoeveelheid emissierechten die de basis vormt voor de berekening van toewijzingen aan installaties die niet onder lid 3 vallen en die geen nieuwkomers zijn is niet hoger dan de som van:

- a) de jaarlijkse totale hoeveelheid voor de hele Gemeenschap als vastgesteld overeenkomstig artikel 9 vermenigvuldigd met het aandeel van de emissies van installaties die niet onder de lid 3 vallen in het totaal van de gemiddelde geverifieerde emissies in de periode van 2005 tot en met 2007 afkomstig van installaties die in de periode van 2008 tot en met 2012 onder de Gemeenschapsregeling vallen, en
- b) het totaal van de gemiddelde jaarlijkse geverifieerde emissies in de periode van 2005 tot en met 2007 van de installaties die pas vanaf 2013 in de Gemeenschapsregeling worden opgenomen en die niet onder lid 3 vallen, aangepast met de in artikel 9 bedoelde lineaire factor.

Waar nodig wordt een uniforme correctiefactor voor alle bedrijfstakken toegepast.

[...].

12. Onder voorbehoud van artikel 10ter worden in 2013 en in elk daaropvolgend jaar tot en met 2020, overeenkomstig lid 1, aan installaties in bedrijfstakken of deeltakken waar een significant risico op het weglekeffect bestaat, kosteloos emissierechten toegewezen voor 100 % van de overeenkomstig lid 1 vastgestelde maatregelen.

[...]”

Artikel 14 van diezelfde richtlijn preciseert:

„1. De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2011 een verordening vast voor de bewaking en rapportage van emissies [...]

2. De in lid 1 bedoelde verordening houdt rekening met het meest nauwkeurige en actuele beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal, met name van de IPCC, en kan ook eisen specificeren voor de rapportage door exploitanten over de emissies bij de productie van goederen die worden geproduceerd door energie-intensieve bedrijfstakken die aan internationale concurrentie onderhevig kunnen zijn.

De in lid 1 bedoelde verordening houdt rekening met het meest nauwkeurige en actuele beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal, met name van de IPCC, en kan ook eisen specificeren voor de rapportage door exploitanten over de emissies bij de productie van goederen die worden geproduceerd door energie-intensieve bedrijfstakken die aan internationale concurrentie onderhevig kunnen

zijn. Deze verordening kan ook voorschriften voor een onafhankelijke verificatie van deze informatie bepalen.

[...]”

Ten slotte bepaalt artikel 23 van de betrokken richtlijn:

„1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 8 van beschikking 93/389/EEG ingestelde comité. [...]

3. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn artikel 5 bis, leden 1 tot en met 4, en artikel 7 van besluit 1999/468/EG van toepassing, met inachtneming van artikel 8 van dat besluit.

[...].”

- 11 Het staat aan de administratieve rechter die zich moet uitspreken over een middel waarmee wordt aangevoerd dat een besluit van de Commissie dat door de lidstaten moet worden uitgevoerd strijdig is met een richtlijn, om na te gaan of dit besluit conform deze richtlijn is. Bij gebreke van ernstige twijfel daarover moet de betrokken rechter dat middel afwijzen. Indien hij dienaangaande wel twijfels heeft, dient hij het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

a) Betreffende de bij wege van een exceptie aangevoerde middelen die zijn gebaseerd op de onverenigbaarheid van besluit 2011/278/EU met richtlijn 2003/87/EG en de daaruit voortvloeiende prejudiciële vragen:

- 12 In de preambule van besluit 2011/278/EU staat het volgende te lezen:

„(3) Om de benchmarks te kunnen vaststellen, heeft de Commissie de belanghebbende partijen geraadpleegd, met inbegrip van de betrokken bedrijfstakken en deeltakken. De nodige informatie voor het vaststellen van de benchmarks, gegevens met betrekking tot productie, emissies en energieverbruik van de installaties, werd vanaf februari 2009 verzameld bij brancheverenigingen en lidstaten, uit publiek en commercieel beschikbare bronnen en aan de hand van een onderzoek waarvoor de installaties om medewerking werd verzocht.

(4) [...] In principe moet voor elk product een benchmark worden vastgesteld. Een product dat een rechtstreeks vervangingsproduct is van een ander product, moet onder dezelfde benchmark en bijhorende productdefinitie vallen.

[...]

(10) Wanneer installaties meer dan één product produceerden en een toewijzing van emissies aan de individuele producten niet haalbaar werd geacht, werden

enkel installaties met één enkel product opgenomen in de gegevensverzameling en de benchmarkbepaling. [...]

(11) Ingeval er geen gegevens of geen in overeenstemming met de benchmarkmethodologie verzamelde gegevens beschikbaar waren, werd informatie over de huidige emissie- en consumptieniveaus en over de meest efficiënte technieken, voornamelijk ontleend aan de referentiedocumenten over de beste beschikbare technieken (,BREF's') die opgesteld werden overeenkomstig richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, gebruikt om de benchmarkwaarden af te leiden. Wegens een gebrek aan gegevens over de behandeling van afvalgassen, de uitvoer van warmte en de opwekking van elektriciteit, werden met name de productbenchmarkwaarden voor cokes en vloeibaar ruwzand afgeleid uit berekeningen van de directe en indirecte emissies op basis van aan het betrokken BREF ontleende informatie over de relevante energiestromen en standaardemissiefactoren als vermeld in Beschikking 2007/589/EG van de Commissie van 18 juli 2007 tot vaststelling van richtsnoeren voor de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad. [...]

(32) Productbenchmarks moeten ook rekening houden met de efficiënte terugwinning van energie uit afvalgassen en de aan het gebruik daarvan verbonden emissies. Hiervoor werd voor de bepaling van de benchmarkwaarden voor producten die tijdens de productie afvalgassen produceren, grotendeels rekening gehouden met het koolstofgehalte van deze gassen. Als afvalgassen uit het productieproces worden geëxporteerd tot buiten de systeemgrenzen van de betrokken productbenchmark en worden verbrand voor de productie van warmte buiten de systeemgrenzen van het gebenchmarkte proces zoals bepaald in bijlage I, dan moet rekening worden gehouden met betrokken emissies door bijkomende emissierechten toe te wijzen op basis van de warmtebenchmark of brandstofbenchmark. In het kader van het algemene beginsel dat geen emissierechten kosteloos mogen worden toegewezen met betrekking tot de opwekking van elektriciteit om ongepaste concurrentievervalsing op de markten van de aan industriële installaties geleverde elektriciteit te vermijden en rekening houdend met de inherente koolstofprijs in elektriciteit, is het gepast dat waar afvalgassen worden geëxporteerd van het productieproces tot buiten de systeemgrenzen van de betrokken productbenchmark en worden verbrand voor de opwekking van elektriciteit, geen bijkomende rechten worden toegewezen bovenop het aandeel van het koolstofgehalte van de afvalgassen verrekend in de betrokken productbenchmark.”

13 Artikel 15 van dit besluit bepaalt:

„3. [...]

Na de kennisgeving door alle lidstaten van de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden kosteloos toegewezen emissierechten over de periode 2013 tot 2020, bepaalt de Commissie de in artikel 10bis, lid 5, van richtlijn 2003/87/EG bedoelde uniforme transsectorale correctiefactor. Deze correctiefactor wordt bepaald door vergelijking van de som van de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden kosteloos aan andere installaties dan elektriciteitsopwekkers toegewezen emissierechten per jaar tijdens de periode van 2013 tot 2020 zonder toepassing van de factoren bedoeld in bijlage VI, met de jaarlijkse hoeveelheid rechten die wordt berekend aan de hand van artikel 10bis, lid 5, van richtlijn 2003/87/EG voor andere installaties dan elektriciteitsopwekkers of nieuwkomers, waarbij rekening wordt gehouden met het relevante aandeel van de jaarlijkse totale hoeveelheid voor de hele Unie als bepaald overeenkomstig artikel 9 van die richtlijn, en de relevante hoeveelheid emissies die enkel vanaf 2013 in de EU-regeling zijn opgenomen.”

- 14 Ten slotte wordt volgens bijlage I bij dit besluit de benchmarkwaarde vastgesteld op 0,171 emissierechten per ton voor gesinterd erts en op 1,328 emissierechten per ton voor vloeibaar ruwijzer.
- 15 Volgens de verwijzende rechter beschikt de Europese Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de hoogte van de emissiebenchmark vast te stellen. Evenwel dient de Commissie, ook al beschikt zij over een dergelijke bevoegdheid, een keuze te maken op basis van objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel, en moet zij daarbij rekening houden met alle feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling beschikbare technische en wetenschappelijke gegevens.

Het middel dat is ontleend aan de niet-inaanmerkingneming van de afvalgassen bij de berekening van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer en de desbetreffende prejudiciële vragen

- 16 Ut de hierboven in herinnering geroepen bepalingen volgt dat uit artikel 10bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87/EG volgt dat voor zover mogelijk ex ante benchmarks moeten worden bepaald die waarborgen dat de toewijzing gebeurt op een wijze die de reductie van broeikasgasemissies en het gebruik van energie-efficiënte technieken stimuleert door onder meer een energie-efficiënt hergebruik van rookgassen [afvalgassen]. Voorts preciseert overweging 32 van besluit 2011/278/EU dat productbenchmarks ook rekening moeten houden met de efficiënte terugwinning van energie uit afvalgassen en de aan het gebruik daarvan verbonden emissies. Ter rechtvaardiging van de omstandigheid dat de emissies die voortkomen uit afvalgassen die worden hergebruikt voor elektriciteitsproductie niet in aanmerking worden genomen voor de berekening van de benchmarkwaarden voor producten die tijdens de productie dergelijke afvalgassen produceren, wordt in deze overweging voorts herinnerd aan het algemene beginsel dat geen emissierechten kosteloos mogen worden toegewezen met betrekking tot

de opwekking van elektriciteit, teneinde ongepaste concurrentievervalsing op de markten van de aan industriële installaties geleverde elektriciteit te vermijden. Artikel 10bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87/EG bepaalt in de laatste volzin ervan weliswaar dat geen kosteloze toewijzing wordt gegeven voor elektriciteitsopwekking, maar dat dit niet geldt in bepaalde gevallen, onder meer voor met rookgassen geproduceerde elektriciteit. De verzoekende onderneming stelt, zonder dat zij dienaangaande is weersproken, dat de staalsector een netto-afnemer van elektriciteit is die in slechts 50 tot 70 % van zijn elektriciteitsbehoeften voorziet op basis van afvalgassen en de rest koopt. Bijgevolg kan het in voornoemde overweging 32 vermelde gevaar voor vervalsing van de mededinging worden betwijfeld, althans voor deze sector. De wijze van afdoening van dit middel hangt af van de vraag of de emissies die verband houden met afvalgassen die uit de industriële sector voortkomen, in aanmerking moeten worden genomen voor de berekening van de productbenchmarks, in casu die voor vloeibaar ruwijzer, wanneer deze worden gebruikt om elektriciteit op te wekken. Deze vraag levert een ernstige moeilijkheid op, zodat zij wordt voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en de behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof uitspraak daarover zal hebben gedaan.

Het middel dat is ontleend aan het feit dat de belanghebbende partijen niet zijn geraadpleegd voordat de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer is vastgesteld

- 17 Het Tribunal heeft dit middel afgewezen.

Het middel dat is ontleend aan de niet-nakoming van de verplichting om de meest relevante beschikbare gegevens te gebruiken voor de berekening van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer en de desbetreffende prejudiciële vraag

- 18 Zo artikel 14, lid 2, van richtlijn 2003/87/EG de Commissie de verplichting oplegt om rekening te houden met het meest nauwkeurige en actuele beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal, is dit het geval voor de opstelling van de in lid 1 bedoelde verordening voor de bewaking en rapportage van emissies, maar niet voor de vaststelling van de productbenchmarks. Deze bepalingen kunnen dus niet worden ingeroepen ter onderbouwing van het middel waarmee wordt aangevoerd dat besluit 2011/278/EU onrechtmatig is doordat daarin productbenchmarks worden vastgesteld.
- 19 Overweging 11 van het besluit 2011/278/UE geeft aan dat wegens een gebrek aan gegevens over de behandeling van afvalgassen, de uitvoer van warmte en de opwekking van elektriciteit, de productbenchmarkwaarden voor cokes en vloeibaar ruwijzer werden afgeleid uit berekeningen van de directe en indirecte emissies op basis van informatie die werd ontleend aan een in december 2001 gepubliceerd referentiedocument over de beste beschikbare technieken voor ijzer en staal (het zogenoemde „BREF-document”), alsook op basis van gegevens die

werden overgelegd volgens de richtsnoeren van 2007 voor de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen (de zogenoemde „LDSO 2007”). Uit bladzijde 183 van het BREF-document voor ijzer en staal blijkt dat deze gegevens slechts betrekking hebben op vier hoogoveninstallaties en dat niets bekend is over de wijze waarop deze gegevens werden verzameld. Bovendien is in het LDSO-document 2007 de berekening van de emissies voor de gassen van hoogovens verricht volgens niveau 1 van de rapportagemethode, die de minst nauwkeurige en de minst betrouwbare methode is. Verder is bij de opstelling van het methodologieboek van de sector Eurofer, de Europese vereniging van staalproducenten, een benchmarkberekening voor vloeibaar ruwijzer voorgesteld die was gebaseerd op gegevens die waren verzameld in 36 vestigingen. De door de Commissie berekende benchmark bedraagt 1,328 emissierechten per ton vloeibaar ruwijzer, terwijl die van Eurofer 1,475 bedraagt. De wijze van afdoening van dit middel hangt af van de vraag of de Commissie de meest efficiënte beschikbare technieken heeft gebruikt voor de vaststelling van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer door zich voor haar berekening te baseren op de gegevens van het BREF-document betreffende ijzer en staal en van het LDSO-document 2007. Deze vraag levert een ernstige moeilijkheid op, zodat zij wordt voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en de behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof uitspraak daarover zal hebben gedaan.

Het middel dat is ontleend aan het feit dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de gegevens betreffende de pellets voor de berekening van de productbenchmark voor gesinterd erts en de desbetreffende prejudiciële vraag

- 20 Blijkens overweging 4 van besluit 2011/278/EU kan voor twee producten slechts dezelfde benchmark gelden indien deze producten rechtstreekse vervangingsproducten van elkaar zijn. Uit overweging 10 blijkt tevens dat wanneer een installatie meer dan één product produceert en een toewijzing van emissies aan de individuele producten niet haalbaar is, deze installatie niet wordt opgenomen in de gegevensverzameling en de benchmarkbepaling. Staal kan worden geproduceerd op basis van gesinterd erts of op basis van pellets. Zoals is aangegeven in een document dat is opgesteld door het consultantsbureau voor hernieuwbare energie Ecofys dat door de Commissie is aangewezen om de methodologie voor productbenchmarks op te stellen, waarop verzoekster zich beroept en op welk punt zij niet is weersproken, zijn deze twee technieken niet onderling vervangbaar. De onderneming ArcelorMittal heeft een berekeningsnotitie overgelegd waaruit blijkt dat de productbenchmark voor gesinterd erts is berekend – met betrekking tot de 3 meest efficiënte installaties van de 28 installaties die tot deze sector behoren – op basis van de gegevens van een installatie die zowel gesinterd erts als pellets produceert. De door verzoekster opnieuw berekende productbenchmark waarbij deze gegevens zijn uitgesloten en vervangen door die van de derde meest efficiënte installatie die enkel gesinterd erts produceert, bedraagt 0,192 emissierechten per ton gesinterd erts, terwijl de Commissie deze heeft vastgesteld op 0,171. De wijze van afdoening van dit

middel hangt af van de vraag of de Commissie voor de vaststelling van de productbenchmark voor gesinterd erts, de gegevens heeft gebruikt van een fabriek die zowel gesinterd erts als pellets produceert, en of zij dat mocht doen. Deze vragen leveren een ernstige moeilijkheid op, zodat zij worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en de behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof uitspraak daarover zal hebben gedaan.

b) De bij wege van exceptie aangevoerde middelen die zijn gebaseerd op de onverenigbaarheid van besluit 2011/278/EU met richtlijn 2003/87/EG en met het vertrouwens- en het evenredigheidbeginsel en de desbetreffende prejudiciële vragen

21 Het Tribunal heeft al deze middelen verworpen.

3) De bij wege van exceptie aangevoerde middelen die zijn gebaseerd op de onverenigbaarheid van besluit 2011/278/EU met artikel 296 VWEU en met het beginsel van behoorlijk bestuur en desbetreffende prejudiciële vragen¹:

De middelen die zijn ontleend aan ontoereikende motivering en de desbetreffende prejudiciële vragen

22 Volgens artikel 296, tweede alinea, VWEU worden „[r]echtshandelingen [...] met redenen omkleed en verwijzen [zij] naar de voorstellen, initiatieven, aanbevelingen, verzoeken of adviezen waarin de Verdragen voorzien [...]”.

23 De door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is evenwel niet noodzakelijk dat alle gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin deze is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.

24 Zoals in punt 20 is uiteengezet, blijkt uit de stukken dat de Commissie voor de berekening van de productbenchmark voor gesinterd erts mogelijkermits gegevens in aanmerking heeft genomen die afkomstig waren van een installatie die zowel

¹ – Dezelfde middelen zijn aangevoerd met betrekking tot besluit 2011/448/EU, maar aangezien de verwijzende rechter van oordeel was dat de Commissie geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, zijn deze middelen afgewezen.

gesinterd erts als pellets produceert, hoewel deze producten geen rechtstreekse vervangingsproducten van elkaar zijn. De vraag of de Commissie de krachtens artikel 296 VWEU op haar rustende motiveringsplicht heeft geschonden door deze keuze niet te motiveren, levert een ernstige moeilijkheid op, zodat deze vraag wordt voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en de behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof uitspraak daarover zal hebben gedaan.

Het middel dat is ontleend aan schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en de desbetreffende prejudiciële vragen

- 25 Wanneer de instellingen van de Europese Unie over een beoordelingsbevoegdheid beschikken om hun taak te kunnen vervullen, is de eerbiediging van de door de communautaire rechtsorde in administratieve procedures geboden waarborgen van des te groter fundamenteel belang. Tot die waarborgen behoort met name de verplichting voor de bevoegde instelling om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken.
- 26 Zoals in punt 19 is uiteengezet, blijkt uit de stukken dat de Commissie gegevens uit het BREF-document voor ijzer en staal en uit het LDSD-document 2007 heeft gebruikt om de benchmark voor vloeibaar ruwijzer vast te stellen, terwijl de relevantie en de betrouwbaarheid van deze gegevens in die documenten wordt gerelativeerd. De vraag of de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden door die gegevens te hanteren, levert een ernstige moeilijkheid op, zodat deze vraag wordt voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en de behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof uitspraak daarover zal hebben gedaan.
- 27 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in de punten 16, 19, 20, 24 en 26 geformuleerde vragen en dient de behandeling van de zaak te worden geschorst totdat het Hof uitspraak daarover zal hebben gedaan.

De prejudiciële vragen

Derhalve schorst het Tribunal administratif de Montreuil de behandeling van de zaak en verzoekt dit Tribunal het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over hierna volgende vragen:

„1) Heeft de Commissie, door in haar besluit 2011/278/EU de emissies van afvalgassen die worden gerecycleerd voor de opwekking van elektriciteit uit te sluiten van de productbenchmarkwaarde voor vloeibaar ruwijzer, artikel 10bis, lid 1, van richtlijn 2003/87/EU betreffende de regels voor de vaststelling van ex ante benchmarks geschonden, inzonderheid de doelstelling van energie-efficiënt hergebruik van rookgassen en van een kosteloze toewijzing van emissierechten voor met deze afvalgassen geproduceerde elektriciteit?

- 2) Is de Commissie, door zich in het voormelde besluit op gegevens uit het ‚BREF-document’ voor ijzer en staal en uit het ‚LDS-document 2007’ te baseren om de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer vast te stellen, de op haar rustende verplichting niet nagekomen om het meest nauwkeurige en actuele beschikbare bewijsmateriaal te gebruiken en/of heeft zij het beginsel van behoorlijk bestuur geschonden?
- 3) Is de keuze van de Commissie, indien zou blijken dat zij in het besluit 2011/278/EU een zowel gesinterd erts als pellets producerende fabriek heeft opgenomen bij de referentie-installaties om de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer vast te stellen, van dien aard dat daardoor de rechtmatigheid van de productbenchmarkwaarde wordt aangetast?
- 4) Heeft de Commissie de haar bij artikel 296 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie opgelegde motiveringsplicht geschonden door in dat besluit geen specifieke motivering voor die keuze te verstrekken?”