Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

26. juli 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2003/87/EF – artikel 10a, stk. 1 – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union – gratistildeling af kvoter – afgørelse 2011/278/EU – gyldighed – princippet om god forvaltningsskik – fastlæggelse af produktbenchmark for varmt metal – anvendelse af data fra »BREF« for jern- og stålproduktion og af retningslinjer ved fastsættelse af benchmarket for varmt metal – begrebet »tilsvarende produkter« – referenceanlæg – begrundelsespligt«

I sag C-80/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af tribunal administratif de Montreuil (Frankrig) ved afgørelse af 4. februar 2016, indgået til Domstolen den 12. februar 2016, i sagen

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

mod

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

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan (refererende dommer), J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund og S. Rodin,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. januar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

— ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU ved avocate J. Herschtel,

— den franske regering ved D. Colas, T. Deleuil og J. Traband, som befuldmægtigede,

— den tyske regering ved T. Henze, som befuldmægtiget,

— den svenske regering ved A. Falk, som befuldmægtiget,

* Processprog: fransk.

— Europa-Kommissionen ved E. White, K. Mifsud-Bonnici og O. Beynet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. marts 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2011, L 130, s. 1).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, driftsleder af drivhusgasproducerende anlæg, og ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministeren for økologi, bæredygtig udvikling og energi, Frankrig) vedrørende lovligheden af bekendtgørelsen, vedtaget af ministeren den 24. januar 2014, om fastlæggelse af en liste over driftsledere, der er tildelt kvoter for drivhusgasemissioner, og af mængden af tildelte gratiskvoter for perioden 2013-2020 samt af afgørelse af 11. juni 2014, hvorved denne myndighed forkastede anmodningen om at tilbagetrække denne bekendtgørelse.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2009/29

3 23. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT 2009, L 140, s. 63) har følgende ordlyd:

»Midlertidige gratistildelinger til anlæg bør være omfattet af harmoniserede fællesskabsregler (ex ante-benchmarks) for at mindske konkurrenceforvridningen i Fællesskabet mest muligt. Disse regler bør tage hensyn til de mest effektive drivhusgas- og energieffektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, anvendelse af biomasse og CO_2-opsamling og -lagring. Reglerne bør ikke tilskynde til at øge emissionerne og bør sikre, at en stadig større andel af disse kvoter auktioneres. Tildelinger fastsættes forud for handelsperioden, så markedet kan fungere korrekt. Disse harmoniserede regler kan også tage hensyn til emissioner, der er relateret til brugen af brændbare affaldsgasser, når produktionen af disse affaldsgasser ikke kan undgås i industriprocessen. I denne henseende kan reglerne tillade, at kvoter tildeles gratis til driftsledere på anlæg, der forbrænder de pågældende affaldsgasser, eller til driftsledere på de anlæg, hvorfra disse gasser stammer. De bør også sørge for at undgå unødig konkurrenceforvridning på markederne for el og varme og køling, der leveres til industrianlæg. De bør endvidere sørge for at undgå unødig konkurrenceforvridning mellem industriaktiviteter på anlæg drevet af én enkelt driftsleder og produktion på outsourcede anlæg. Reglerne bør gælde for nyomfattede anlæg, der udfører de samme aktiviteter som bestående anlæg, der modtager midlertidige gratistildelinger. Med sigte på at undgå konkurrenceforvridning på det indre marked bør der ikke gives gratistildelinger til nytilkomne anlægs elproduktion. Hvis der er resterende kvoter i reservebeholdningen til nytilkomne anlæg i 2020, bør disse auktioneres.«

Direktiv 2003/87

4 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EFT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved direktiv 2009/29 (herefter »direktiv 2003/87«), fastsætter følgende:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (i det følgende benævnt »fællesskabsordningen«) med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.

[…]«

5 Følgende fremgår af artikel 10a i direktiv 2003/87:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af de i stk. 4, 5, 7 og 12 omhandlede kvoter, herunder eventuelle nødvendige bestemmelser om harmoniseret anvendelse af stk. 19.

Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv ved at supplere det, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 23, stk. 3.

De foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, skal så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for hele Fællesskabet for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg forefindes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. Der tildeles ingen gratiskvoter i forbindelse med nogen form for elproduktion, undtagen i tilfælde, der falder ind under artikel 10c, og til el produceret fra affaldsgasser.

For hver sektor og delsektor beregnes benchmarket i princippet for slutproduktet, frem for inputtet, for at maksimere drivhusgasreduktioner og energibesparelser i hele produktionsprocessen i den pågældende sektor eller delsektor.

Kommissionen rådfører sig i forbindelse med etablering af principperne for fastsættelse af ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer og delsektorer med de relevante aktører, herunder de berørte sektorer og delsektorer.

[…]

2. Ved fastlæggelsen af principperne for etablering af ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer skal udgangspunktet være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller delsektor i Fællesskabet i 2007-2008. Kommissionen rådfører sig med de relevante aktører, herunder de berørte sektorer og delsektorer.

De forordninger, der vedtages i henhold til artikel 14 og 15, fastlægger harmoniserede regler for overvågning, rapportering og verifikation af produktionsrelaterede drivhusgasemissioner med henblik på fastsættelse af ex ante-benchmarks.

3. Med forbehold af stk. 4 og 8 og uanset artikel 10c foretages der ingen gratistildeling til elektricitetsgeneratorer, CO_2-opsamlingsanlæg, rørledninger til transport af CO_2 eller CO_2 -lagringssteder.

[…]

5. Den maksimale årlige kvotemængde, der ligger til grund for beregningen af tildelinger til anlæg, der ikke er omfattet af stk. 3, og som ikke er nytilkomne, må ikke overstige summen af:

a) Fællesskabets samlede årlige mængde opgjort i henhold til artikel 9, ganget med andelen af emissioner fra anlæg, der ikke er omfattet af stk. 3, i de samlede gennemsnitlige verificerede emissioner i perioden 2005-2007 fra anlæg, der er omfattet af fællesskabsordningen i perioden fra 2008 til 2012, og

b) de samlede gennemsnitlige årlige verificerede emissioner fra anlæg i perioden 2005-2007, der først omfattes af fællesskabsordningen i 2013 eller senere, og som ikke er omfattet af stk. 3, justeret med den i artikel 9 omhandlede lineære faktor.

Der anvendes en ensartet, tværsektoriel korrektionsfaktor, hvor det er nødvendigt.

[…]

11. Med forbehold af artikel 10b skal den mængde gratiskvoter, der tildeles i medfør af stk. 4-7, i 2013 udgøre 80% af den mængde, der er fastlagt i overensstemmelse med foranstaltningerne i stk. 1. Derefter mindskes gratistildelingen hvert år med lige store mængder, til den er 30% i 2020 med henblik på at bringe den ned på nul i 2027.

12. I 2013 og hvert følgende år frem til 2020 tildeles anlæg i sektorer eller delsektorer med en betydelig risiko for carbon leakage, gratiskvoter på 100% af den mængde, der er fastlagt i henhold til de i stk. 1 omhandlede foranstaltninger, jf. dog artikel 10b.«

Afgørelse 2011/278

6 Af 2., 4., 6., 8., 11. og 32. betragtning til afgørelse 2011/278 fremgår følgende:

»(2) Ved fastlæggelsen af principperne for etablering af ex ante-benchmark i de enkelte sektorer eller delsektorer bør udgangspunktet være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller delsektor i EU i årene 2007-2008. Benchmarkene bør beregnes for slutprodukter frem for input for at opnå den størst mulige reduktion af drivhusgasemissioner og de størst mulige energibesparelser for hver enkelt produktionsproces i den pågældende sektor eller delsektor.

[…]

(4) I det omfang, det var muligt, har Kommissionen udviklet benchmark for produkter og for mellemprodukter, der handles mellem anlæg og fremkommer som følge af de i bilag I til direktiv 2003/87/EF anførte aktiviteter. I princippet bør der defineres et benchmark for hvert produkt. Kan et produkt direkte substitueres for et andet, bør begge være omfattet af det samme produktbenchmark og den tilknyttede produktdefinition.

[…]

(6) Benchmarkværdierne bør omfatte alle produktionsrelaterede direkte emissioner, herunder emissioner, der vedrører produktionen af målelig varme, der anvendes til produktion, uanset om den målelige varme produceres inden for anlægget eller på et andet anlæg. Emissioner, som vedrører elproduktion eller eksport af målelig varme, herunder også undgåede emissioner fra alternativ varme- eller elproduktion i forbindelse med exotermiske processer eller elproduktion

uden direkte emissioner, blev fratrukket ved fastlæggelsen af benchmarkværdierne. I tilfælde, hvor det ikke har været teknisk muligt at fratrække emissioner i forbindelse med eksporten af målelig varme, bør denne varme ikke berettige til gratistildeling af emissionskvoter.

[…]

(8) Ved fastlæggelsen af benchmarkværdierne har Kommissionen som udgangspunkt benyttet det aritmetiske gennemsnit af drivhusgaspræstationerne for de 10% mest drivhusgaseffektive anlæg i 2007 og 2008, som der er indsamlet data for. Herudover har Kommissionen foretaget en analyse, jf. artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87/EF, for alle sektorer, som der er fastsat et produktbenchmark for i bilag I, på grundlag af yderligere oplysninger, der er modtaget fra en række kilder, og på grundlag af en dedikeret undersøgelse, som analyserer de mest effektive teknikker og reduktionspotentialer i EU og på internationalt plan, af, hvorvidt udgangspunkterne i tilstrækkelig grad afspejler de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af spildgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg findes. De data, der er anvendt til fastlæggelsen af benchmarkværdier, er indsamlet fra en lang række kilder for at sikre data fra det størst mulige antal anlæg, som producerede et benchmarket produkt i 2007 og 2008. I første omgang er der af eller på vegne af de respektive sektorsammenslutninger i EU indsamlet data i henhold til nærmere fastsatte regler (»regelsæt« for sektoren) om drivhusgaspræstationerne for anlæg, der er omfattet af EU-ordningen, og som producerer benchmarkede produkter. Disse regelsæt bygger på Kommissionens retningslinjer for kvalitets- og verifikationskriterier for benchmarkingdata i forbindelse med EU-ordningen. Med sigte på at supplere de europæiske sektorsammenslutningers dataindsamling har konsulenter derefter på Europa-Kommissionens vegne indsamlet data fra anlæg, der ikke er omfattet af industriens data, og derudover har medlemsstaternes myndigheder stillet data og analyser til rådighed.

[…]

(11) Hvis der ikke findes data, eller der ikke foreligger data indsamlet i overensstemmelse med benchmarkingmetoderne, er benchmarkværdierne afledt af oplysninger om aktuelle emissions- og forbrugsniveauer og om de mest effektive teknikker, der hovedsagelig er afledt af referencedokumenterne om bedste tilgængelige teknikker (BREF), som er udarbejdet i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening […]. På grund af manglende data om behandling af spildgasser, varmeeksport og elproduktion er navnlig værdierne for produktbenchmarkene for koks og varmt metal afledt af beregninger af direkte og indirekte emissioner ud fra oplysninger i de relevante BREF om de relevante energistrømme og de standardemissionsfaktorer, der er anført i Kommissionens beslutning 2007/589/EF af 18. juli 2007 om retningslinjer for overvågning og rapportering af drivhusgasudledninger i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF […]. For produktbenchmarket for sintret malm er dataene også blevet korrigeret på grundlag af de relevante energistrømme i henhold til den relevante BREF under hensyntagen til afbrændingen af spildgasser i sektoren.

[…]

(32) Det er også hensigtsmæssigt, at produktbenchmarkene tager hensyn til energieffektiv genvinding af spildgasser og emissioner i forbindelse med brugen af dem. Med dette mål for øje er der ved fastlæggelsen af benchmarkværdier for produkter, hvis fremstilling genererer spildgasser, i vidt omfang taget hensyn til kulstofindholdet i disse spildgasser. Hvis spildgasser eksporteres fra produktionsprocessen ud over systemgrænserne for det relevante produktbenchmark og forbrændes med henblik på varmeproduktion uden for systemgrænserne af en benchmarket proces, jf. definitionen i bilag I, bør der tages hensyn til de dertil knyttede emissioner ved at tildele yderligere emissionskvoter på grundlag af varme- eller brændselsbenchmarket. I lyset af

principippet om, at der ikke bør tildeles gratis emissionskvoter til nogen form for elproduktion for at undgå unødvendig konkurrencefordrejning på markederne for elektricitet, der leveres til industrianlæg, og under hensyntagen til den indeholdte kulstofpris i elektricitet, er det hensigtsmæssigt, at der – hvor spildgasser eksporteres fra produktionsprocessen ud over systemgrænserne for det relevante produktbenchmark og afbrændes for at producere elektricitet – ikke tildeles yderligere kvoter ud over kvoterne for den del af spildgassens kulstofindhold, som der er taget højde for i det relevante produktbenchmark.«

7 Artikel 1 i afgørelse 2011/278 bestemmer følgende:

»Denne afgørelse fastsætter midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i medfør af direktiv 2003/87/EF fra 2013 og fremefter.«

8 Artikel 2 i afgørelse 2011/278 har følgende ordlyd:

»Denne afgørelse finder anvendelse på gratistildelingen af emissionskvoter i medfør af kapitel III (stationære anlæg) i direktiv 2003/87/EF i handelsperioderne fra 2013 med undtagelse af midlertidigt gratistildelte emissionskvoter til modernisering af elproduktion i henhold til artikel 10c i direktiv 2003/87/EF.«

9 Definitionerne på sintret malm og varmt metal fremgår af bilag 1 til afgørelse 2011/278.

10 Således er sintret malm defineret som et »agglomereret jernholdigt produkt, der indeholder småpartikler af jernmalm, flusmidler og jernholdige genanvendelsesmaterialer, og som har sådanne kemiske og fysiske egenskaber, bl.a. alkalinitet, mekanisk styrke og permeabilitet, at det tilfører jern og de nødvendige flusmaterialer til jernmalmreduktionsprocessen«, og varmt metal som »flydende jern, kulstofmættet, til videre forarbejdning«.

Fransk ret

11 Artikel R. 229-8 i code de l'environnement (miljøloven) fastsætter følgende i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen:

»I. På grundlag af data indsamlet i henhold til artikel 7 i afgørelse 2011/278/EU […] og artikel R. 229-7 fastsætter miljøministeren ved bekendtgørelse en liste over de driftsledere, der får tildelt og udstedt gratiskvoter.

Denne bekendtgørelse, der vedtages efter at Europa-Kommissionen har godkendt den liste over anlæg, som er meddelt den i henhold til bestemmelserne i direktiv 2003/87/EF, skal vedrørende hvert enkelt anlæg angive det samlede antal kvoter, der tildeles, og det antal kvoter, der udstedes gratis hvert år.

Bekendtgørelsen offentliggøres i Journal officiel [statstidende i Frankrig], og statens administrative repræsentant fremsender hver driftsleder et elektronisk eksemplar heraf.

Angående udstyr og installationer nævnt i første afsnit i artikel L. 593-3 og angående klassificerede anlæg nævnt i andet afsnit i samme artikel sørger den nukleare tilsynsmyndighed for denne offentliggørelse og giver driftslederne denne meddelelse.

II. Den nationale administrator af det europæiske register skal senest den 28. februar hvert år indskrive den mængde kvoter, der ved bekendtgørelsen i stk. I er fastsat for hvert anlæg, på driftsledernes konti.

III. En bekendtgørelse fra miljøministeren og industriministeren fastsætter betingelserne og beregningsmetoder for tildeling og udstedelse af disse kvoter, for hvert anlæg.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU er et fransk selskab, der driver anlæg inden for stålindustrien. I medfør af artikel 2, stk. 1, i og bilag I og II til direktiv 2003/87 er disse anlæg omfattet af direktivets anvendelsesområde. Dette selskab er derfor forpligtet til at deltage i ordningen for handel med drivhusgasemissioner.

13 Selskabet iværksatte søgsmål med påstand om tilbagetrækning af bekendtgørelsen af 24. januar 2014 fra ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministeren for økologi, bæredygtig udvikling og energi), der fastlægger listen over driftsledere, der er tildelt kvoter for drivhusgasemissioner, og mængden af de tildelte gratiskvoter for perioden 2013-2020, og af afgørelsen af 11. juni 2014, hvorved denne myndighed forkastede anmodningen om at tilbagetrække denne bekendtgørelse.

14 Sagsøgeren i hovedsagen gjorde til støtte for sin påstand gældende, at den nævnte bekendtgørelse og den nævnte afgørelse er retsstridige, idet de støtter sig på Kommissionens afgørelse 2011/278 og 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 (EFT 2013, L 240, s. 27), der ikke er i overensstemmelse med direktiv 2003/87.

15 Sagsøgeren i hovedsagen bestred navnlig den omstændighed, at det benchmark for varmt metal, der er fastsat af Kommissionen, og som gør det muligt at beregne antallet af kvoter for den drivhusgasemission, der skal tildeles forskellige industrianlæg, som producerer et sådant produkt, ikke tager hensyn til de emissioner, der vedrører affaldsgas, som anvendes til elproduktion, og at dette benchmark ikke er baseret på de mest aktuelle data. Benchmarket for sintret malm er endvidere heller ikke i overensstemmelse med direktiv 2003/87, eftersom den beregning, det er baseret på, inkluderer et anlæg, som også producerer pellets.

16 Tribunal administratif de Montreuil (forvaltningsdomstolen i Montreuil, Frankrig) har anført, at Kommissionen har en vid skønsbeføjelse ved fastlæggelsen af benchmarkniveauet. Det er dog dens opfattelse, at der i overensstemmelse med artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 bør tildeles en kvote for drivhusgasemission for elektricitet produceret fra affaldsgasser. Den er ligeledes af den opfattelse, at begrundelsen om unødige konkurrencefordrejninger, hvortil der er henvist af Kommissionen i afgørelse 2011/278 til støtte for ikke at tildele kvoter for drivhusgasemission for elektricitet produceret fra affaldsgasser, er tvivlsom, for så vidt som stålsektoren er en nettoforbruger af elektricitet.

17 Endvidere ønsker den forelæggende ret oplyst, om Kommissionen for at fastlægge benchmarket for varmt metal har benyttet de mest relevante af de tilgængelige data, og sætter spørgsmålstegn ved Kommissionens anvendelse af data for et anlæg, der producerer sintret malm og pellets, ved beregningen af benchmarket for sintret malm. Kommissionen har ikke i tilstrækkeligt omfang begrundet sit valg.

18 Under disse omstændigheder har tribunal administratif de Montreuil (forvaltningsdomstolen i Montreuil) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har [Kommissionen] tilsidesat artikel 10a, stk. 1, i [direktiv 2003/87] om regler for fastsættelsen af ex ante-benchmark og navnlig målet om at sikre energieffektiv genvinding af affaldsgasser og muligheden for at tildele gratiskvoter i tilfælde, hvor der fremstilles elektricitet af affaldsgasser, ved ikke i [afgørelse 2011/278] at lade emissioner fra genvundne spildgasser i forbindelse med elproduktion indgå i benchmarkværdien for varmt metal?

2) Har Kommissionen tilsidesat den forpligtelse til at anvende de mest nøjagtige og mest ajourførte tilgængelige videnskabelige data, som påhviler den, og/eller princippet om god forvaltning ved i denne afgørelse ved fastsættelsen af benchmarket for varmt metal at støtte sig på de data, der fremgår af »BREF« for jern- og stålproduktion og »retningslinjerne af 2007«?

3) Påvirker [Kommissionens] valg i afgørelse [2011/278], såfremt dette måtte anses for godtgjort, om i forbindelse med fastsættelsen af benchmarket for sintret malm at medtage en fabrik, der både fremstiller sintret malm og pellets, i referenceanlæggene, lovligheden af denne benchmarkværdi?

4) Har Kommissionen tilsidesat begrundelsespligten i artikel 296 [TEUF] ved ikke specifikt i [afgørelse 2011/278] at redegøre for grundene til dette valg?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

19 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om afgørelse 2011/278 er gyldig, henset til artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87, og navnlig henset til den af Kommissionen anvendte metode til at fastsætte benchmarket for varmt metal, for så vidt som denne metode udelukker, at der tages hensyn til drivhusgasemissioner fra genvundne affaldsgasser i forbindelse med elproduktion.

20 I denne henseende fremgår det af artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87, at der ikke tildeles gratiskvoter for drivhusgasemission i forbindelse med elproduktion, med undtagelse af navnlig el produceret fra affaldsgasser.

21 Denne undtagelse tilsigter ved tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner at fremme reduktionen af disse emissioner og anvendelsen af energieffektive teknikker.

22 Affaldsgasser er, således som generaladvokaten har anført i punkt 30 i forslaget til afgørelse, nemlig et uundgåeligt biprodukt ved fremstillingen af koks og stål. Det er imidlertid ubestridt ud fra både et økonomisk og et miljømæssigt synspunkt, at genvinding af disse gasser er meget mere gavnligt end at afbrænde dem ved flagring.

23 Det fremgår desuden af 32. betragtning til afgørelse 2011/278, at med henblik på at overholde det princip, der er fastsat i artikel 10a i direktiv 2003/87, tildeles der ikke yderligere kvoter for drivhusgasemissioner ud over emissionskvoterne for den del af spildgassens kulstofindhold, der er taget højde for i det relevante produktbenchmark.

24 Sagsøgeren i hovedsagen er af den opfattelse, at det var med urette, at Kommissionen i produktbenchmarket for varmt metal ikke tog hensyn til den samlede emission fra forbrændingen af genvundne affaldsgasser i elproduktionen, hvilket er i strid med artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87.

25 Det bemærkes for det første, at anvendelse af affaldsgasser til elproduktion betyder, at disse gasser anvendes som substitut for andet brændstof. Der anvendes således et eneste brændstof til såvel stålproduktion som elproduktion ved forbrænding af de affaldsgasser, der hidrører fra denne proces.

26 For det andet har Kommissionen anvendt naturgas som referencebrændstof med henblik på at fastlægge, i hvilket omfang benchmarket for varmt metal skal medtage kulstofindholdet af affaldsgasser i elproduktion. Genvindingen af affaldsgasser i forbindelse med elproduktion betyder, at det pågældende anlæg udleder mere drivhusgas, end hvis naturgas blev anvendt.

27 Hvis tildeling af gratiskvoter for drivhusgasemission for al elektricitet produceret fra affaldsgasser skete automatisk, ville det imidlertid svare til at tildele gratiskvoter – ikke blot til yderligere emissioner, som ville skulle kompenseres for ikke at fjerne incitamentet til genvinding af sådanne gasser – men også til emissioner, der under alle omstændigheder hidrører fra elproduktion, uanset hvilket brændstof der anvendes, og for hvilke en kompensation er udelukket i overensstemmelse med artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87.

28 Domstolen har endvidere i præmis 73 i dom af 28. april 2016, Borealis Polyolefine m.fl. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 og C-391/14 – C-393/14, EU:C:2016:311), allerede fastslået, at det fremgår af 32. betragtning til afgørelse 2011/278, at Kommissionen i henhold til artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87 har taget hensyn til de emissioner, der er knyttet til energieffektiv genvinding af affaldsgasser ved elproduktion.

29 Det følger af ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan påvirke gyldigheden af afgørelse 2011/278, henset til artikel 10a, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2003/87.

Det andet spørgsmål

30 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om afgørelse 2011/278 er gyldig, henset til, at Kommissionen ved fastsættelsen af benchmarket for varmt metal har tilsidesat den forpligtelse, som påhviler den, til at anvende de mest nøjagtige og mest ajourførte tilgængelige videnskabelige data og princippet om god forvaltning ved i denne afgørelse at støtte sig på de data, der fremgår af BREF for jern- og stålproduktion, og de data, der er indberettet i henhold til retningslinjerne for overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i 2007 (herefter »retningslinjerne af 2007«).

31 Det bemærkes, at Kommissionen råder over en vid skønsbeføjelse ved fastlæggelsen af benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer i henhold til artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87. I forbindelse hermed skal Kommissionen nemlig foretage såvel valg som vurderinger af kompliceret økonomisk eller teknisk art. Kun en åbenbart uegnet foranstaltning, vedtaget på dette område, kan berøre en sådan foranstaltnings lovlighed (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 45, og af 26.10.2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, præmis 37).

32 Det følger desuden af 11. betragtning til afgørelse 2011/278, at hvis der ikke findes data, eller der ikke foreligger data indsamlet i overensstemmelse med benchmarkingmetoderne, er benchmarkværdierne afledt af oplysninger om aktuelle emissions- og forbrugsniveauer og om de mest effektive teknikker, der hovedsageligt er afledt af referencedokumenterne om bedste tilgængelige teknikker (BREF). På grund af manglende data om behandling af spildgasser, varmeeksport og elproduktion er navnlig værdierne for produktbenchmarkene for koks og varmt metal afledt af beregninger af direkte og indirekte emissioner ud fra oplysninger i de relevante BREF om de relevante energistrømme og de standardemissionsfaktorer, der er anført i retningslinjerne af 2007 (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 47, og af 26.10.2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, præmis 39).

33 Hvad endvidere angår spildgasser fra produktionen af varmt metal fremgår det af 32. betragtning til afgørelse 2011/278, at produktbenchmarkene tager hensyn til energieffektiv genvinding af spildgasser og emissioner i forbindelse med anvendelsen af dem. Med dette mål for øje er der ved fastlæggelsen af benchmarkværdier for produkter, hvis fremstilling genererer spildgasser, i vidt omfang taget hensyn til kulstofindholdet i disse spildgasser (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 48, og af 26.10.2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, præmis 40).

34 Under disse omstændigheder synes Kommissionen ikke ved fastsættelsen af benchmarket for varmt metal at have tilsidesat den forpligtelse, som påhviler den, til at anvende de mest nøjagtige og mest ajourførte tilgængelige videnskabelige data og princippet om god forvaltning ved i afgørelse 2011/278 at støtte sig på de data, der fremgår af BREF for jern- og stålproduktion og retningslinjerne af 2007.

35 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af afgørelse 2011/278.

Det tredje spørgsmål

36 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om afgørelse 2011/278 er gyldig, for så vidt som Kommissionen i denne afgørelse ved fastsættelsen af benchmarket for sintret malm har taget hensyn til et værk, der producerer både sintret malm og pellets.

37 Det bemærkes, således som nævnt i denne doms præmis 31, at Kommissionen råder over en vid skønsbeføjelse ved fastlæggelsen af benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer i henhold til artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87. Således kan kun en åbenbart uegnet foranstaltning, vedtaget på dette område, berøre en sådan foranstaltnings lovlighed (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 45, og af 26.10.2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, præmis 37).

38 Artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87 fastslår, at ved fastlæggelsen af benchmarks skal udgangspunktet være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller delsektor i EU i årene 2007 og 2008. Det samme princip gentages i anden betragtning til afgørelse 2011/278.

39 Det fremgår desuden af fjerde betragtning til afgørelse 2011/278, at såfremt et produkt kan substitueres direkte af et andet produkt, bør de begge være omfattet af det samme produktbenchmark og den tilhørende produktdefinition.

40 Det følger af sagens akter for Domstolen og de argumenter, der er fremsat i retsmødet, at pellets og sintret malm ikke generelt er direkte substituerbare og følgelig ikke er omfattet af det samme produktbenchmark. Pellets og sintret malm adskiller sig nemlig ikke blot ved deres produktmæssige karakteristika, men også ved deres sammensætning.

41 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 og fjerde betragtning til afgørelse 2011/278 ved at tage hensyn til et anlæg, der producerer både sintret malm og pellets, blandt referenceanlæggene ved fastlæggelsen af benchmarket for sintret malm. Benchmarket for sintret malm er nemlig blevet fordrejet ved anvendelsen af data for produktion af pellets, der udleder mindre drivhusgas.

42 Under retsmødet har Kommissionen imidlertid forklaret, at anlægget Corus Ijmuiden, der er omfattet af det omhandlede præjudicielle spørgsmål, var det eneste stålværk i EU, der producerer en blanding af pellets og sintret malm, der i kraft af sine egenskaber kan benyttes som en direkte substitut for sintret malm i højovne. Dette integrerede stålværk omfatter både en produktionsenhed for pellets og en produktionsenhed for sintret malm, som er forbundne med henblik på at producere en blanding, der tilføjes direkte i højovnen. Det var på denne særlige baggrund, at Kommissionen kunne betragte pellets og sintret malm som substituerbare.

43 Sagsøgeren i hovedsagen har imidlertid heroverfor anført, at det klart fremgår af alle officielle dokumenter om jern- og stålproduktion og navnlig af BREF, at det pågældende anlæg har to særskilte enheder, der producerer pellets og sintret malm.

44 Det bemærkes i denne sammenhæng dels, at spørgsmålet, om et givent anlægs særlige karakteristika har betydning for, om det kan omfattes som et referenceanlæg med henblik på at fastlægge benchmarket for sintret malm, utvivlsomt er en kompleks teknisk vurdering, hvortil Kommissionen har en vid skønsbeføjelse. Dels kan Kommissionen bedre gennemføre en sådan vurdering end Domstolen. På baggrund af de oplysninger, der er til rådighed, er det ikke klart godtgjort, at Kommissionen ved at tage hensyn til det omhandlede anlæg anlagde et åbenbart urigtigt skøn. Tværtimod synes det, således som generaladvokaten har anført i punkt 71 og 72 i forslaget, at det fremstillede produkt på trods af anlæggets særlige karakteristika direkte kan substitueres med sintret malm.

45 Således som det blev anført af Kommissionen under retsmødet, har eksperter, som Kommissionen har rådført sig med, og navnlig European Steel Association, Eurofer, bekræftet, at processen med henblik på fremstilling af denne blanding kan betragtes som svarende til processen med henblik på fremstilling af sintret malm. Det endelige produkt har således i et sådant anlæg tilsvarende egenskaber som sintret malm og kan direkte substituere dette med henblik på anvendelse i højovnene.

46 Eftersom disse to produktionsanlæg sammen gør det muligt at fremstille et enkelt produkt, som kan substituere sintret malm, skal produktionen af pellets under disse omstændigheder betragtes som en af de »processer, der er direkte eller indirekte knyttet til procesanlæggene« i overensstemmelse med definitionen af sintret malm i bilag 1 til afgørelse 2011/278. Under disse omstændigheder er det korrekt, at produktbenchmarket for sintret malm tager hensyn til dette anlægs produktion af pellets.

47 Hvis Kommissionen havde undladt at tage hensyn til det anlæg, der producerer en substitut for sintret malm, ville den have truffet en afgørelse i strid med formålet med artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, som er at fremme anvendelsen af energieffektive teknikker for at reducere drivhusgasemissioner ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion energieffektiv genvinding af spildgasser, hvor sådanne anlæg forefindes, som ikke tilskynder til at forøge emissionerne.

48 Det fremgår således ikke af det ovenstående, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at tage hensyn til Corus Ijmuidens integrerede anlæg ved fastlæggelsen af benchmarket for sintret malm, idet det i dette anlæg fremstillede produkt er direkte substituerbart med sintret malm.

49 Under disse omstændigheder er afgørelse 2011/278 ikke ugyldig som følge af, at Kommissionen medtog et værk, der både producerer sintret malm og pellets, blandt referenceanlæggene ved fastlæggelsen af benchmarket for sintret malm.

50 Det fremgår af samtlige ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det tredje spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af afgørelse 2011/278, for så vidt som Kommissionen i denne afgørelse medtog et værk, der både producerer sintret malm og pellets, blandt referenceanlæggene ved fastlæggelsen af benchmarket for sintret malm.

Det fjerde spørgsmål

51 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om afgørelse 2011/278 er gyldig, for så vidt som Kommissionen, idet den ikke specifikt redegjorde ved fastsættelsen af benchmarket for varmt metal, har tilsidesat den begrundelsespligt, der påhviler den i medfør af artikel 296 TEUF.

52 I denne henseende bemærkes, at i henhold til fast retspraksis skal begrundelsen i henhold til denne bestemmelse tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Unionens

retsinstanser kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dom af 6.9.2006, Portugal mod Kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

53 Hvis det mål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være overflødigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. dom af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 134).

54 I nærværende sag er begrundelserne for valget af referenceanlæg angivet på en klar og tilstrækkelig måde i afgørelse 2011/278 og bl.a. i anden, fjerde, sjette og ottende betragtning til afgørelsen. Disse betragtninger gør det muligt at forstå begrundelserne for vedtagelsen af denne afgørelse og dens formål, og de indeholder også et vist antal tekniske præciseringer.

55 Kommissionen har således overholdt den begrundelsespligt, der påhviler den i henhold til artikel 296 TEUF, eftersom dens begrundelser for valget er angivet tilstrækkelig klart i afgørelse 2011/278.

56 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det fjerde spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af afgørelse 2011/278.

Sagsomkostninger

57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Gennemgangen af de rejste spørgsmål har intet frembragt, der kan påvirke gyldigheden af Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF.

Underskrifter