ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

26 juli 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2003/87/EG – Artikel 10 bis, lid 1 – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Europese Unie – Kosteloze toewijzing van emissierechten – Besluit 2011/278/EU – Geldigheid – Beginsel van behoorlijk bestuur – Vaststelling van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer – Gebruik van gegevens uit het BREF-document voor ijzer en staal en de richtsnoeren om de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer vast te stellen – Begrip ‚soortgelijke producten' – Referentie-installaties – Motiveringsplicht"

In zaak C-80/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de tribunal administratif de Montreuil (bestuursrechter Montreuil, Frankrijk) bij beslissing van 4 februari 2016, ingekomen bij het Hof op 12 februari 2016, in de procedure

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

tegen

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

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan (rapporteur), J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 januari 2017,

gelet op de opmerkingen van:

– ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, vertegenwoordigd door J. Herschtel, avocate,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas, T. Deleuil en J. Traband als gemachtigden,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze als gemachtigde,

– de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk als gemachtigde,

* Procestaal: Frans.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. White, K. Mifsud-Bonnici en O. Beynet als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 maart 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van 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 10 bis van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2011, L 130, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, exploitant van installaties die broeikasgassen produceren, en de ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (minister van Ecologie, Duurzame Ontwikkeling en Energie, Frankrijk) betreffende de rechtmatigheid van het besluit van deze minister van 24 januari 2014 tot vaststelling van de lijst van de exploitanten aan wie broeikasgasemissierechten zijn toegewezen en van het aantal kosteloos ter beschikking gestelde emissierechten voor de periode 2013-2020, alsook van de beslissing van 11 juni 2014 waarbij diezelfde autoriteit het verzoek om intrekking van dat besluit heeft afgewezen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2009/29

3 Overweging 23 van richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PB 2009, L 140, blz. 63) luidt:

„Om concurrentieverstoring binnen de Gemeenschap tot een minimum te beperken, dienen de kosteloze overgangstoewijzingen volgens geharmoniseerde regels voor de hele Gemeenschap (‚ex-ante-benchmarks') aan installaties te worden verstrekt. Deze regels dienen rekening te houden met de meest broeikasgas- en energie-efficiënte technieken, vervangingsproducten, alternatieve productieprocedés, het gebruik van biomassa, duurzame energie en het afvangen en de opslag van CO_2. Deze regels mogen niet aanzetten tot een toename van de emissies en moeten ervoor zorgen dat een groeiend percentage van deze emissierechten wordt geveild. De toewijzingen moeten vóór de handelsperiode worden vastgesteld, zodat de markt adequaat kan functioneren. In deze geharmoniseerde regels mag ook rekening worden gehouden met emissies als gevolg van het gebruik van brandbare rookgassen wanneer de productie van deze rookgassen in het industriële proces niet kan worden vermeden. Hierbij kunnen de regels voorzien in de kosteloze toewijzing van emissierechten aan de exploitanten van de installaties die de rookgassen in kwestie verbranden of aan de exploitanten van de installaties waar deze gassen ontstaan. Ook mogen ze niet leiden tot een ongepaste concurrentieverstoring op de markten voor de levering van elektriciteit, verwarming en koeling aan industriële installaties. Evenmin mogen ze leiden tot een ongepaste concurrentieverstoring tussen industriële activiteiten in installaties die door één exploitant worden beheerd en productie in installaties in onderaanneming. Deze regels moeten gelden voor nieuwkomers die dezelfde activiteiten uitvoeren als bestaande installaties die kosteloze overgangstoewijzingen ontvangen. Om

concurrentieverstoring binnen de interne markt te voorkomen mag er geen kosteloze toewijzing worden verstrekt voor de opwekking van elektriciteit door nieuwkomers. Emissierechten die in 2020 in de reserve voor nieuwkomers resteren, dienen te worden geveild."

Richtlijn 2003/87

4 In artikel 1 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 en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29 (hierna: „richtlijn 2003/87"), wordt bepaald:

„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.

[...]"

5 Artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 luidt:

„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 productieprocedés, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, energie-efficiënt hergebruik van rookgassen, het gebruik van biomassa en het afvangen en de opslag van CO_2, 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 10 quater en voor met rookgassen opgewekte 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 broeikasgasemissies 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.

De overeenkomstig de artikelen 14 en 15 vastgestelde verordeningen zorgen voor geharmoniseerde voorschriften inzake bewaking, rapportage en verificatie van productiegerelateerde broeikasgasemissies, met het oog op de vaststelling van de ex-ante-benchmarks.

3. Met inachtneming van de leden 4 en 8, en van artikel 10 quater, wordt geen kosteloze toewijzing gegeven aan elektriciteitsopwekkers, installaties voor het afvangen van CO_2, pijpleidingen voor het vervoer van CO_2 of CO_2-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 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.

[...]

11. Met inachtneming van artikel 10 ter is de hoeveelheid emissierechten die krachtens de leden 4 tot en met 7 van dit artikel in 2013 kosteloos wordt toegewezen, 80 % van de hoeveelheid die overeenkomstig de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt vastgesteld. Vervolgens wordt de kosteloze toewijzing elk jaar met gelijke hoeveelheden verlaagd, zodat er in 2020 30 % kosteloze toewijzing is, met als doel geen kosteloze toewijzing meer in 2027.

12. Onder voorbehoud van artikel 10 ter 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."

Besluit 2011/278

6 De overwegingen 2, 4, 6, 8, 11 en 32 van besluit 2011/278 luiden als volgt:

„(2) Bij het definiëren van de beginselen voor het bepalen van de ex-ante-benchmarks in individuele bedrijfstakken of deeltakken moet het uitgangspunt de gemiddelde prestatie van de 10 % meest efficiënte installaties van een bedrijfstak of deeltak in de Europese Unie in de periode 2007-2008 zijn. De benchmarks moeten worden berekend voor producten en niet voor inputs om de reductie van broeikasgasemissies en energiebezuinigingen van elk productieproces van de betrokken bedrijfstak of deeltak te maximaliseren.

[...]

(4) Voor zover dit haalbaar was, heeft de Commissie benchmarks ontwikkeld voor producten, alsook tussenproducten die tussen installaties worden verhandeld en die geproduceerd worden middels activiteiten opgesomd in bijlage I van de richtlijn 2003/87/EG. 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.

[...]

(6) De benchmarkwaarden moeten alle met productie verbonden directe emissies omvatten, met inbegrip van emissies verbonden aan de opwekking van voor de productie gebruikte meetbare warmte, ongeacht of de meetbare warmte wordt opgewekt op de locatie zelf of door een andere installatie. Aan de opwekking van elektriciteit en de uitvoer van meetbare warmte verbonden emissies, met inbegrip van vermeden emissies van alternatieve warmte- of elektriciteitsopwekking in het geval van exotherme processen of de opwekking van elektriciteit zonder directe emissies, werden bij de vaststelling van de benchmarkwaarden in mindering gebracht. [...] Waar het in mindering brengen van aan de uitvoer van meetbare warmte verbonden emissies niet haalbaar was, komt deze warmte niet in aanmerking voor kosteloze toewijzing van emissierechten.

[...]

(8) Voor de bepaling van de benchmarkwaarden heeft de Commissie als uitgangspunt het rekenkundig gemiddelde gebruikt van de broeikasgasprestaties van de 10 % meest broeikasgasefficiënte installaties in de periode 2007-2008 waarvan gegevens werden verzameld. Bovendien heeft de Commissie in overeenstemming met artikel 10 bis, lid 1, van richtlijn 2003/87/EG voor alle bedrijfstakken waarvoor in bijlage I in een productbenchmark wordt voorzien, op basis van bijkomende uit verschillende bronnen verkregen informatie en op basis van een specifieke analyse van de meest efficiënte technieken en het reductiepotentieel op Europees en internationaal niveau, onderzocht of deze uitgangspunten de meest efficiënte technieken, vervangingsproducten, alternatieve productieprocessen, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, efficiënte terugwinning van energie uit afvalgassen, gebruik van biomassa en opvang en opslag van koolstofdioxide, indien de faciliteiten daarvoor beschikbaar zijn, voldoende weerspiegelen. De voor de bepaling van de benchmarkwaarden gebruikte gegevens werden verzameld uit een breed scala van bronnen om een zo groot mogelijk aantal in 2007 en 2008 benchmarkproducten producerende installaties te bestrijken. Ten eerste werden gegevens over de broeikasgasprestaties van ETS-installaties die benchmarkproducten produceren verzameld door of ten behoeve van de betrokken Europese brancheverenigingen op basis van bepaalde regels, de zogenoemde ‚sectorale regels'. Als ijkpunt voor deze regels heeft de Commissie richtsnoeren opgesteld over de kwaliteits- en verificatiecriteria voor benchmarkgegevens inzake de regeling voor de emissierechtenhandel in de Unie (EU-ETS). Ten tweede hebben consultants, om de gegevensverzameling door de Europese brancheverenigingen aan te vullen, ten behoeve van de Commissie gegevens verzameld van installaties die niet vallen onder de gegevens van het bedrijfsleven; ook de bevoegde autoriteiten van de lidstaten leverden gegevens en analysen.

[...]

(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 ruwijzer 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 [...]. Voor de productbenchmark voor gesinterd erts werden de gegevens ook gecorrigeerd op basis van de relevante energiestromen, overeenkomstig de betrokken BREF en rekening houdend met de verbranding van afvalgassen in de bedrijfstak.

[...]

(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 concurrentieverstoring 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."

7 In artikel 1 van besluit 2011/278 wordt bepaald:

„Dit besluit stelt de voor de hele Unie geldende overgangsregeling vast voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten krachtens richtlijn 2003/87/EG vanaf 2013."

8 In artikel 2 van besluit 2011/278 is het volgende bepaald:

„Dit besluit is van toepassing op de kosteloze toewijzing van emissierechten krachtens hoofdstuk III (vaste installaties) van richtlijn 2003/87/EG in handelsperioden vanaf 2013, met uitzondering van de overgangsregeling voor kosteloze toewijzing van emissierechten voor de modernisering van elektriciteitsopwekking krachtens artikel 10 quater van richtlijn 2003/87/EG."

9 In bijlage I bij besluit 2011/278 wordt aangegeven wat precies moet worden verstaan onder gesinterd erts en vloeibaar ruwijzer.

10 Zo wordt gesinterd erts gedefinieerd als „[g]eagglomereerde ijzerhoudende producten met fijne ijzerertsdeeltjes, vloeimiddelen en ijzerhoudende recyclingmaterialen met de vereiste chemische en fysische eigenschappen, zoals basiciteit, mechanische sterkte en doorlaatbaarheid, om ijzer en de nodige vloeimiddelen in procedés voor ijzerertsreductie te bezorgen" en vloeibaar ruwijzer als „met koolstof verzadigd vloeibaar ijzer voor verdere verwerking".

Frans recht

11 Artikel R. 229-8 van de code de l'environnement (milieuwetboek), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding, bepaalt:

„I. Op basis van de overeenkomstig artikel 7 van besluit 2011/278/ EU [...] en artikel R. 229-7 verzamelde gegevens, stelt de minister die bevoegd is voor milieuzaken bij besluit de lijst vast van de exploitanten aan wie kosteloos broeikasgasemissierechten worden toegewezen en verleend.

Dit besluit, dat wordt vastgesteld nadat de Europese Commissie de haar overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG toegestuurde lijst van installaties heeft goedgekeurd, preciseert voor elke installatie het totaal aantal toegewezen emissierechten en de hoeveelheden emissierechten die jaarlijks kosteloos zullen worden verleend.

Het besluit wordt bekendgemaakt in de Journal officiel (Frans staatsblad) en de prefect bezorgt een elektronisch exemplaar ervan aan elke exploitant.

Voor de in de eerste alinea van artikel L. 593-3 vermelde uitrusting en installaties en voor de in de tweede alinea van ditzelfde artikel vermelde geklasseerde installaties staat de Autorité de sûreté nucléaire (Franse nucleaire veiligheidsautoriteit) in voor deze bekendmaking en bezorgt zij het elektronisch exemplaar aan de exploitanten.

II. Ten laatste op 28 februari van elk jaar boekt de nationale administrateur van het Europees register de voor elke installatie in het onder I bedoelde besluit aangegeven hoeveelheid emissierechten op de rekening van de exploitanten.

III. De voorwaarden en berekeningsmethodes voor de toewijzing en de verlening van deze emissierechten – al dan niet op voorlopige basis – aan elke installatie worden bij besluit van de minister die bevoegd is voor milieuzaken en de minister die bevoegd is voor industriezaken vastgesteld."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU is een Franse onderneming die installaties in de staalsector exploiteert. Krachtens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 en de bijlagen I en II bij deze richtlijn vallen die installaties onder de werkingssfeer van deze richtlijn. Deze onderneming moet dus deelnemen aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.

13 Deze onderneming heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 24 januari 2014 van de ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie tot vaststelling van de lijst van de exploitanten aan wie broeikasgasemissierechten zijn toegewezen en van het aantal kosteloos ter beschikking gestelde emissierechten voor de periode 2013-2020, alsook tegen de beslissing van 11 juni 2014 waarbij diezelfde autoriteit het verzoek om intrekking van dit besluit heeft afgewezen.

14 In haar verzoekschrift betoogt verzoekster in het hoofdgeding dat dit besluit en deze beslissing onrechtmatig zijn doordat zij zijn gebaseerd op besluit 2011/278 en op 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 (PB 2013, L 240, blz. 27), die volgens haar geen van beide in overeenstemming zijn met richtlijn 2003/87.

15 Verzoekster in het hoofdgeding komt met name op tegen het feit dat de benchmark voor vloeibaar ruwijzer die door de Commissie is vastgesteld en die het mogelijk maakt het aantal broeikasgasemissierechten te berekenen die moeten worden toegekend aan de verschillende industriële installaties die dit product vervaardigen, geen rekening houdt met de emissies die verband houden met de voor elektriciteitsopwekking gebruikte afvalgassen en niet is gebaseerd op de meest actuele gegevens. De benchmark voor gesinterd erts is evenmin in overeenstemming met richtlijn 2003/87 omdat bij de berekening daarvan een installatie in aanmerking is genomen waarmee ook pellets worden geproduceerd.

16 De tribunal administratif de Montreuil (bestuursrechter Montreuil, Frankrijk) merkt op dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om de benchmark vast te stellen. Die rechter merkt evenwel op dat overeenkomstig artikel 10 bis, lid 1, van richtlijn 2003/87 broeikasgasemissierechten moeten worden toegewezen voor elektriciteit die geproduceerd is met afvalgassen. Hij is eveneens van oordeel dat het argument van ongerechtvaardigde concurrentieverstoring, op grond waarvan de Commissie zich in besluit 2011/278 tegen de toewijzing van broeikasgasemissierechten voor met afvalgassen geproduceerde elektriciteit heeft verzet, betwistbaar is, aangezien de staalsector een nettoverbruiker van elektriciteit is.

17 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of de Commissie wel degelijk de meest relevante beschikbare gegevens heeft aangewend om de benchmark voor vloeibaar ruwijzer vast te stellen en plaatst hij vraagtekens bij het feit dat de Commissie de gegevens met betrekking tot een installatie die gesinterd erts en pellets produceert, heeft gebruikt om de benchmark voor gesinterd erts te berekenen. De Commissie heeft de redenen voor haar keuze beweerdelijk niet voldoende gemotiveerd.

18 In die omstandigheden heeft de tribunal administratif de Montreuil de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Heeft de Commissie, door in haar [besluit 2011/278] de emissies van afvalgassen die worden gerecycled voor de opwekking van elektriciteit uit te sluiten van de productbenchmarkwaarde voor vloeibaar ruwijzer, artikel 10 bis, lid 1, van [richtlijn 2003/87] betreffende de regels voor de vaststelling van ex-ante-benchmarks geschonden, inzonderheid de doelstelling van energie-efficiënt hergebruik van rookgassen en de mogelijkheid om kosteloos emissierechten toe te wijzen 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 op gegevens die zijn gerapporteerd overeenkomstig de richtsnoeren voor de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen van 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 het feit dat de Commissie in [besluit 2011/278] een zowel gesinterd erts als pellets producerende fabriek heeft opgenomen bij de referentie-installaties om de productbenchmark voor gesinterd erts vast te stellen, zo dit feit daadwerkelijk komt vast te staan, van dien aard dat daardoor de rechtmatigheid van de productbenchmarkwaarde wordt aangetast?

4) Heeft de Commissie de haar bij artikel 296 [VWEU] opgelegde motiveringsplicht geschonden door in [besluit 2011/278] geen specifieke motivering voor die keuze te verstrekken?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

19 Met zijn eerste vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen zich uit te spreken over de geldigheid van besluit 2011/278 in het licht van artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87, en met name in het licht van de methode die de Commissie heeft gebruikt om de benchmark voor vloeibaar ruwijzer vast te stellen. In het kader van die methode werden broeikasgasemissies die verband hielden met afvalgassen die werden gerecycled bij de opwekking van elektriciteit, uitgesloten.

20 In dat verband volgt uit artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87 dat geen broeikasgasemissierechten kosteloos worden toegekend voor elektriciteitsopwekking, behalve met name voor elektriciteit die is opgewekt met afvalgassen.

21 Deze uitzondering beoogt via de toewijzing van broeikasgasemissierechten de reductie van deze emissies en het gebruik van energie-efficiënte technieken te stimuleren.

22 Zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn afvalgassen immers een onvermijdelijk bijproduct van de productie van cokes en staal. Het wordt niet betwist dat het zowel vanuit economisch als vanuit ecologisch oogpunt veel zinvoller is om deze gassen terug te winnen dan om ze af te fakkelen.

23 In overweging 32 van besluit 2011/278 wordt overigens gesteld dat, om het algemeen beginsel van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 na te leven, geen aanvullende broeikasgasemissierechten zullen worden toegewezen bovenop het aandeel van het koolstofgehalte van de afvalgassen verrekend in de toepasselijke productbenchmark.

24 Verzoekster in het hoofdgeding is van mening dat de Commissie in de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de totale uitstoot die voortkomt uit de verbranding van afvalgassen die bij elektriciteitsopwekking worden gerecycled, hetgeen strijdig is met artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87.

25 Opgemerkt zij ten eerste dat het gebruik van afvalgassen voor elektriciteitsopwekking impliceert dat zij worden gebruikt ter vervanging van een andere brandstof. Eén enkele brandstof wordt dus gebruikt voor zowel de productie van staal als – door de verbranding van afvalgassen die tijdens dit proces zijn vrijgekomen – de productie van elektriciteit.

26 Ten tweede heeft de Commissie aardgas als referentiebrandstof gebruikt om te bepalen in welke mate de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer rekening moet houden met het koolstofgehalte van afvalgassen die worden gebruikt voor elektriciteitsopwekking. Hergebruik van afvalgassen voor elektriciteitsopwekking betekent immers dat de desbetreffende installatie meer broeikasgassen uitstoot dan indien aardgas was gebruikt.

27 Indien de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten automatisch betrekking had op de totale hoeveelheid elektriciteit die uit afvalstoffen is geproduceerd, zou dit erop neerkomen dat niet enkel kosteloos emissierechten worden toegewezen voor de extra emissies die aldus moeten worden gecompenseerd om de terugwinning van deze gassen niet te ontmoedigen, maar ook voor de emissies die sowieso zouden zijn veroorzaakt voor de productie van elektriciteit, ongeacht de gebruikte brandstof, en die overeenkomstig artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87 niet voor vergoeding in aanmerking komen.

28 Bovendien heeft het Hof in punt 73 van het arrest van 28 april 2016, Borealis Polyolefine e.a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 en C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311), geoordeeld dat uit overweging 32 van besluit 2011/278 blijkt dat de Commissie ingevolge artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87 rekening heeft gehouden met emissies die verband houden met de efficiënte terugwinning van energie uit afvalgassen voor elektriciteitsopwekking.

29 Uit een en ander volgt dat bij het onderzoek van de eerste prejudiciële vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van besluit 2011/278 in het licht van artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87 aantasten.

Tweede prejudiciële vraag

30 Met zijn tweede vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen zich uit te spreken over de vraag of besluit 2011/278 geldig is voor zover de Commissie volgens verzoekster niet heeft voldaan aan de op haar rustende verplichting om het meest nauwkeurige en actuele beschikbare bewijsmateriaal te gebruiken en het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden, doordat zij zich in dit besluit heeft gebaseerd op gegevens uit het BREF-document voor ijzer en staal en op gegevens die zijn gerapporteerd overeenkomstig de richtsnoeren voor de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen van 2007 (hierna: „richtsnoeren 2007") om de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer vast te stellen.

31 Opgemerkt zij dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om ingevolge artikel 10 bis, lid 2, van richtlijn 2003/87 de benchmarks per bedrijfstak of deeltak te bepalen. Bij deze taak dient zij immers met name keuzes en ingewikkelde technische en economische beoordelingen te maken. Een op dit gebied vastgestelde maatregel is slechts onrechtmatig, wanneer hij kennelijk ongeschikt is (arresten van 8 september 2016, Borealis e.a., C-180/15, EU:C:2016:647, punt 45, en 26 oktober 2016, Yara Suomi e.a., C-506/14, EU:C:2016:799, punt 37).

32 Uit overweging 11 van besluit 2011/278 blijkt dat, ingeval er geen gegevens beschikbaar waren of de gegevens niet in overeenstemming met de methodes ter vaststelling van de benchmarks waren verzameld, informatie over de huidige emissie- en consumptieniveaus en over de meest efficiënte technieken, voornamelijk ontleend aan de BREF's, werd gebruikt om de benchmarkwaarden af te leiden. Met name wegens een gebrek aan gegevens over de behandeling van afvalgassen, de uitvoer van warmte en de opwekking van elektriciteit, werden de productbenchmarkwaarden voor cokes en vloeibaar ruwijzer afgeleid uit berekeningen van de directe en indirecte emissies op basis van aan de betrokken BREF's ontleende informatie over de relevante energiestromen en standaardemissiefactoren als vermeld in de richtsnoeren 2007 (arresten van 8 september 2016, Borealis e.a., C-180/15, EU:C:2016:647, punt 47, en 26 oktober 2016, Yara Suomi e.a., C-506/14, EU:C:2016:799, punt 39).

33 Wat voorts de afvalgassen betreft die ontstaan bij de productie van vloeibaar ruwijzer, blijkt uit overweging 32 van besluit 2011/278 dat de productbenchmarks rekening houden met de efficiënte terugwinning van energie uit afvalgassen en de aan het gebruik van die gassen verbonden emissies. Hiertoe werd met het koolstofgehalte van deze gassen in grote mate rekening gehouden voor de bepaling van de benchmarkwaarden van producten tijdens de productie waarvan afvalgassen worden geproduceerd (arresten van 8 september 2016, Borealis e.a., C-180/15, EU:C:2016:647, punt 48, en 26 oktober 2016, Yara Suomi e.a., C-506/14, EU:C:2016:799, punt 40).

34 In die omstandigheden blijkt niet dat de Commissie, door zich in besluit 2011/278 op gegevens uit het BREF-document voor ijzer en staal en op de richtsnoeren 2007 te baseren om de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer vast te stellen, is tekortgeschoten in de op haar rustende verplichting om het meest nauwkeurige en actuele beschikbare bewijsmateriaal te gebruiken en het beginsel van behoorlijk bestuur niet heeft nageleefd.

35 Uit een en ander volgt dat bij het onderzoek van de tweede prejudiciële vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van besluit 2011/278 kunnen aantasten.

Derde prejudiciële vraag

36 Met zijn derde vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen zich uit te spreken over de vraag of besluit 2011/278 geldig is voor zover de Commissie in dit besluit een zowel gesinterd erts als pellets producerende fabriek heeft opgenomen bij de referentie-installaties om de productbenchmark voor gesinterd erts vast te stellen.

37 In dit verband moet eraan worden herinnerd, zoals opgemerkt in punt 31 van het onderhavige arrest, dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt om op grond van artikel 10 bis, lid 2, van richtlijn 2003/87 de benchmarks per bedrijfstak of deeltak te bepalen. Een op dit gebied vastgestelde maatregel is bijgevolg slechts onrechtmatig wanneer hij kennelijk ongeschikt is (arresten van 8 september 2016, Borealis e.a., C-180/15, EU:C:2016:647, punt 45, en 26 oktober 2016, Yara Suomi e.a., C-506/14, EU:C:2016:799, punt 37).

38 Artikel 10 bis, lid 2, van richtlijn 2003/87 bepaalt dat bij de vaststelling van de beginselen voor de bepaling van benchmarks wordt uitgegaan van de gemiddelde emissieprestaties van de 10 % meest efficiënte installaties in een bedrijfstak of deeltak in de Unie gedurende de periode 2007-2008. Dit beginsel wordt herhaald in overweging 2 van besluit 2011/278.

39 Overweging 4 van besluit 2011/278 bevat overigens het beginsel dat indien een product een rechtstreeks vervangingsproduct is van een ander product, beide producten onder dezelfde benchmark en bijhorende productdefinitie moeten vallen.

40 Uit het dossier waarover het Hof beschikt en uit de argumentatie tijdens de terechtzitting blijkt dat pellets en gesinterd erts in het algemeen niet direct onderling verwisselbaar zijn en bijgevolg niet onder dezelfde benchmark vallen. Pellets en gesinterd erts verschillen immers niet enkel van elkaar wat hun producteigenschappen, maar ook wat hun samenstelling betreft.

41 Verzoekster in het hoofdgeding voert aan dat de Commissie artikel 10 bis, lid 1, van richtlijn 2003/87 en overweging 4 van besluit 2011/278 heeft geschonden door een zowel gesinterd erts als pellets producerende installatie op te nemen bij de referentie-installaties om de productbenchmark voor gesinterd erts vast te stellen. De benchmark van gesinterd erts is immers vervalst door het gebruik van gegevens met betrekking tot de productie van pellets, die minder broeikasgassen uitstoot.

42 Tijdens de terechtzitting heeft de Commissie evenwel uitgelegd dat de installatie van Corus IJmuiden – waarop de onderhavige prejudiciële vraag betrekking heeft – de enige staalfabriek in de Unie was die een mengsel van pellets en gesinterd erts produceert dat door haar eigenschappen als rechtstreeks vervangingsproduct voor gesinterd erts in hoogovens kan worden gebruikt. Deze geïntegreerde staalfabriek heeft zowel een productie-eenheid van pellets als een productie-eenheid van gesinterd erts, die met elkaar zijn verbonden om een mengsel te maken dat de hoogovens rechtstreeks van brandstof voorziet. In deze bijzondere context kon de Commissie pellets en gesinterd erts als onderling verwisselbaar aanmerken.

43 Verzoekster in het hoofdgeding heeft hiertegen aangevoerd dat uit alle officiële documenten, en in het bijzonder uit het BREF-document voor ijzer en staal, duidelijk blijkt dat de betrokken installatie twee onderscheiden eenheden bezit die pellets en gesinterd erts produceren.

44 In deze context dient ten eerste te worden opgemerkt dat de vraag of de bijzondere kenmerken van een bepaalde installatie van invloed kunnen zijn op de opname daarvan als referentie-installatie voor de vaststelling van de benchmark van gesinterd erts duidelijk een onderdeel uitmaakt van een

complexe technische beoordeling, in het kader waarvan de Commissie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Ten tweede kan de Commissie deze beoordeling veel beter uitvoeren dan het Hof. Uit de beschikbare informatie blijkt niet duidelijk dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door rekening te houden met de betrokken installatie. Integendeel, ondanks de specifieke kenmerken van deze installatie blijkt het verkregen product een rechtstreeks vervangingsproduct te zijn voor gesinterd erts, zoals de advocaat-generaal in de punten 71 en 72 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

45 Zoals de Commissie tijdens de terechtzitting heeft opgemerkt, hebben de door haar geraadpleegde experts, en met name de Europese staalvereniging (Eurofer), bevestigd dat het vervaardigingsproces van dit mengsel kon worden beschouwd als soortgelijk aan dat van gesinterd erts. Het eindproduct van een dergelijke installatie heeft dus kenmerken die vergelijkbaar zijn met die van gesinterd erts en kan, wat gebruik in hoogovens betreft, een rechtstreeks vervangingsproduct zijn voor laatstgenoemd product.

46 Aangezien die twee productie-eenheden samen een product kunnen vervaardigen dat een substituut voor gesinterd erts kan zijn, dient de productie van pellets te worden beschouwd als een van de „processen die direct of indirect verband houden met de [verwerkingseenheden]” als bedoeld in de definitie van gesinterd erts in bijlage I bij besluit 2011/278. In die omstandigheden is deze productie-eenheid van pellets terecht opgenomen bij de referentie-installaties om de productbenchmark voor gesinterd erts vast te stellen.

47 Indien de Commissie de installatie die een substituut van gesinterd erts produceert niet had opgenomen, dan zou zij een besluit hebben vastgesteld dat strijdig is met de doelstelling van artikel 10 bis, lid 1, van richtlijn 2003/87, namelijk de reductie van broeikasgasemissies en het gebruik van energie-efficiënte technieken stimuleren door rekening te houden met de meest efficiënte technieken, vervangingsproducten, alternatieve productieprocedés, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en energie-efficiënt hergebruik van rookgassen, indien de faciliteiten daarvoor beschikbaar zijn, en niet aanzetten tot een toename van de emissie.

48 Uit het voorgaande blijkt niet dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door rekening te houden met de geïntegreerde installatie van Corus IJmuiden voor de vaststelling van de productbenchmark voor gesinterd erts. Het in die installatie verkregen product is immers een direct substituut voor gesinterd erts.

49 Het feit dat de Commissie in besluit 2011/278 een zowel gesinterd erts als pellets producerende fabriek heeft opgenomen bij de referentie-installaties om de productbenchmark voor gesinterd erts vast te stellen, leidt dus niet tot de onrechtmatigheid van dit besluit.

50 Uit een en ander volgt dat bij het onderzoek van de derde prejudiciële vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van besluit 2011/278 kunnen aantasten voor zover de Commissie in dit besluit een zowel gesinterd erts als pellets producerende fabriek heeft opgenomen bij de referentie-installaties om de productbenchmark voor gesinterd erts vast te stellen.

Vierde prejudiciële vraag

51 Met zijn vierde vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof zich uit te spreken over de vraag of besluit 2011/278 geldig is voor zover de Commissie geen specifieke motivering heeft verstrekt voor haar keuzes in het kader van de vaststelling van de productbenchmark voor vloeibaar ruwijzer, waardoor zij beweerdelijk de krachtens artikel 296 VWEU op haar rustende motiveringsplicht heeft geschonden.

52 In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat de in deze bepaling vereiste motivering volgens vaste rechtspraak moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling, en de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de Unierechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of 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 bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie met name arrest van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, EU:C:2006:511, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Het zou bovendien nutteloos zijn om voor elke technische keuze van de instelling een specifieke motivering te verlangen, indien de essentie van het door deze instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt (arrest van 12 juli 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 en C-155/04, EU:C:2005:449, punt 134).

54 In casu zijn de redenen voor de keuze van de referentie-installaties duidelijk en voldoende gestaafd in besluit 2011/278, met name in de overwegingen 2, 4, 6 en 8. Uit deze overwegingen kunnen de redenen voor de vaststelling van dit besluit en de doelstellingen ervan worden opgemaakt en zij bevatten tevens een aantal technische preciseringen.

55 Derhalve heeft de Commissie de haar bij artikel 296 VWEU opgelegde motiveringsplicht nageleefd, aangezien de redenen van haar keuzes voldoende duidelijk in besluit 2011/278 zijn uiteengezet.

56 Uit een en ander volgt dat bij het onderzoek van de vierde prejudiciële vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van besluit 2011/278 aantasten.

Kosten

57 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Bij het onderzoek van de prejudiciële vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van 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 10 bis van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad.

ondertekeningen