



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

16 juni 2021 *

„Milieu – Verordening (EU) nr. 517/2014 – Gefluoreerde broeikasgassen – Toewijzing van quota voor het op de markt brengen van fluorkoolwaterstoffen – Exceptie van onwettigheid – Artikel 16 van verordening nr. 517/2014 en bijlagen V en VI daarbij – Discriminatieverbod – Motiveringsplicht”

In zaak T-126/19

Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, gevestigd te Warschau (Polen),
vertegenwoordigd door A. Galos, advocaat,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann en
M. Jáuregui Gómez als gemachtigden,

verweerster

ondersteund door

Europees Parlement, vertegenwoordigd door L. Visaggio, A. Tamás en W. Kuzmienko als
gemachtigden,

en door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door K. Michoel en I. Tchórzewska als
gemachtigden,

intervenienten,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van het besluit van de
Commissie van 11 december 2018 waarbij aan verzoeker een quotum van 4 096 ton CO₂
-equivalent aan fluorkoolwaterstoffen voor het jaar 2019 is toegewezen,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

* Procestaal: Pools.

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, M. Jaeger (rapporteur) en O. Porchia, rechters,
griffier: E. Coulon,

het navolgende

Arrest

Hoofdinging, procedure en conclusies van partijen

Hoofdinging

- 1 Verordening (EU) nr. 517/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende gefluoreerde broeikasgassen en tot intrekking van verordening (EG) nr. 842/2006 (PB 2014, L 150, blz. 195) is vastgesteld in het kader van de bestrijding van broeikasgasemissies.
- 2 Volgens overweging 1 van verordening nr. 517/2014 zouden de ontwikkelde landen tegen 2050 de broeikasgasemissies met 80 % à 95 % onder de niveaus van 1990 moeten verminderen om de mondiale klimaatverandering tot een temperatuurstijging van 2 °C te beperken en aldus ongewenste klimaateffecten te voorkomen.
- 3 Fluorkoolwaterstoffen (hfk's) vormen een categorie gefluoreerde broeikasgassen waarvan het opwarmingsvermogen veel groter is dan dat van kooldioxide (CO₂). Hfk's worden met name gebruikt in koel- en klimaatregelingssystemen, aerosolen en de productie van isolatieschuim.
- 4 Volgens overweging 13 van verordening nr. 517/2014 is het geleidelijk verminderen van de hoeveelheden hfk's die op de markt kunnen worden gebracht, de meest effectieve en kostenefficiënte methode gebleken om emissies van die stoffen op lange termijn te verminderen.
- 5 Om uitvoering te geven aan deze geleidelijke vermindering bepaalt verordening nr. 517/2014 dat de Europese Commissie jaarlijks met name een maximumhoeveelheid hfk's moet vaststellen die op de markt van de Europese Unie mag worden gebracht, alsmede de quota voor hfk's, uitgedrukt in „ton CO₂-equivalent”, die producenten of importeurs op de markt mogen brengen.
- 6 In dit verband heeft de Commissie overeenkomstig artikel 17 van die verordening tevens een elektronisch quotaregister ingesteld voor het in de handel brengen van hfk's (hierna: „hfk-register”). De Commissie zorgt voor de werking ervan. Producenten en importeurs die op de hfk-markt actief zijn, moeten zich in dit register inschrijven.
- 7 Verzoeker, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, is een Poolse onderneming die sinds 1 juli 2014 als „nieuwe marktdeelnemer” in het hfk-register is geregistreerd, dat wil zeggen een onderneming die niet heeft gerapporteerd van 2009 tot en met 2012 hfk's op de markt te hebben gebracht, zoals bedoeld in artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014, waarvoor de toewijzing van hfk-quota uitsluitend is gebaseerd op de jaarlijkse verklaringen die deze onderneming overeenkomstig deze bepaling bij de Commissie indient.

- 8 Voor 2015 heeft verzoeker verklaard dat hij 298 059 ton CO₂-equivalent hfk's nodig had en dat hem een quotum van 65 004 ton CO₂-equivalent is toegewezen. In 2015 heeft hij evenwel geen hfk's op de markt gebracht.
- 9 Voor 2016 heeft verzoeker verklaard dat hij 320 945 ton CO₂-equivalent hfk's nodig had en dat hem een quotum van 47 690 ton CO₂-equivalent is toegewezen. In 2016 heeft hij evenwel geen hfk's op de markt gebracht.
- 10 Voor 2017 heeft verzoeker verklaard dat hij 221 320 CO₂-equivalent hfk's nodig had. Volgens de door hem verstrekte gegevens is hem een quotum van 34 690 ton CO₂-equivalent toegewezen. Uit de gegevens van de Commissie blijkt daarentegen dat hem een quotum van 34 060 ton CO₂-equivalent is toegewezen. Verzoeker heeft in 2017 34 047 ton CO₂-equivalent op de markt gebracht.
- 11 Voor 2018 heeft verzoeker verklaard dat hij 218 915 ton CO₂-equivalent hfk's nodig had en dat hem een quotum van 11 650 ton CO₂-equivalent is toegewezen. Volgens de voorlopige gegevens heeft hij in 2018 15 884 ton CO₂-equivalent op de markt gebracht.
- 12 Voor 2019 heeft verzoeker verklaard dat hij 207 433 ton CO₂-equivalent hfk's nodig had.
- 13 Bij besluit van de Commissie van 11 december 2018 (hierna: „bestreden besluit”) is verzoeker voor het jaar 2019 een quotum van 4 096 ton CO₂-equivalent hfk's toegewezen. Hij is hiervan op 12 december 2018 per e-mail in kennis gesteld.

Procedure en conclusies van partijen

- 14 Bij op 21 februari 2019 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 15 Op 29 mei 2019 heeft de Commissie een verweerschrift ingediend.
- 16 Op 31 juli 2019 heeft verzoeker een memorie van repliek ingediend.
- 17 Op 19 september 2019 heeft de Commissie een memorie van dupliek ingediend.
- 18 Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie en hebben op 30 september 2019 elk een memorie in interventie ingediend.
- 19 De Commissie heeft op 14 oktober 2019 aangegeven geen opmerkingen te hebben over de memories in interventie. Verzoeker heeft op 25 oktober 2019 een standpunt over deze memories ingenomen.
- 20 Op 25 mei 2020 heeft het Gerecht (Eerste kamer) in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang krachtens artikel 89 van zijn Reglement voor de procesvoering vragen gesteld aan de hoofdpartijen en de interveniënten.
- 21 Op 10 juli 2020 hebben de hoofdpartijen en de interveniënten geantwoord op de vragen van het Gerecht.

- 22 Op 27 juli 2020 heeft de Commissie haar standpunt over verzoekers antwoord bepaald.
- 23 Op 6 augustus 2020 heeft verzoeker een standpunt ingenomen over de antwoorden van de Commissie.
- 24 Op 26 oktober 2020 heeft het Gerecht (Eerste kamer) in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang krachtens artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering de Commissie een nieuwe vraag gesteld, waarop deze op 9 november 2020 heeft geantwoord.
- 25 Verzoeker heeft geen opmerkingen ingediend naar aanleiding van het verzoek van het Gerecht om een standpunt in te nemen over het antwoord van de Commissie.
- 26 Verzoeker verzoekt het Gerecht:
- „artikel 16 van verordening [nr. 517/2104], waarop het bestreden besluit is gebaseerd, nietig te verklaren en bijgevolg vast te stellen dat het bestreden besluit dienaangaande onregelmatig is”;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 27 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 28 Intervenienten concluderen tot verwerping van het beroep.
- 29 Aangezien partijen niet om een pleitzitting hebben verzocht, heeft het Gerecht (Eerste kamer) overeenkomstig artikel 106, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering beslist om uitspraak te doen zonder mondelinge behandeling.

In rechte

Voorwerp van het beroep

- 30 Met zijn beroep verzoekt verzoeker het Gerecht om „artikel 16 van verordening [nr. 517/2104], waarop het bestreden besluit is gebaseerd, nietig te verklaren en bijgevolg vast te stellen dat het bestreden besluit dienaangaande onregelmatig is”, aldus zijn conclusie.
- 31 Uit de tekst van het verzoekschrift blijkt echter dat dit verzoek aldus moet worden opgevat dat het strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit en dat daartoe krachtens artikel 277 VWEU een exceptie van onwettigheid met betrekking tot artikel 16 van verordening nr. 517/2014 wordt opgeworpen, zoals de Commissie in haar verweerschrift ook opmerkt.

Ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid

- 32 De Commissie betoogt dat de door verzoeker opgeworpen exceptie van onwettigheid niet ontvankelijk is. In dit verband betoogt zij, ten eerste, dat verzoeker de specifieke bepalingen waarop deze exceptie van onwettigheid betrekking heeft, onvoldoende heeft gepreciseerd; ten tweede, dat hij de onwettigheid van artikel 16, lid 5, en bijlage V van verordening nr. 517/2014 voor het eerst, en dus tardief, heeft aangevoerd in het kader van zijn antwoord op de vraag van het Gerecht; ten derde, dat het juridisch verband tussen het bestreden besluit en de bepalingen waarop die exceptie van onwettigheid betrekking heeft, niet is aangetoond, en, ten vierde, dat verzoeker, voor zover zijn exceptie van onwettigheid is gericht tegen artikel 16, leden 2 en 3, van verordening nr. 517/2014, geen procesbelang heeft.
- 33 Volgens vaste rechtspraak is een exceptie van onwettigheid die krachtens artikel 277 VWEU incidenteel wordt opgeworpen naar aanleiding van de primaire betwisting van de wettigheid van een andere handeling slechts ontvankelijk indien er een samenhang is tussen deze handeling en de regel waarvan onwettigheid wordt aangevoerd. Aangezien artikel 277 VWEU niet tot doel heeft om een partij bij de behandeling van ieder door haar ingesteld beroep in staat te stellen de toepasselijkheid van om het even welke handeling van algemene strekking te betwisten, moet de draagwijdte van een exceptie van onwettigheid worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor de oplossing van het geschil. Daaruit volgt dat de handeling van algemene strekking waarvan de onwettigheid wordt aangevoerd, direct of indirect moet kunnen worden toegepast op de in het beroep behandelde zaak en dat er een rechtstreeks juridisch verband moet bestaan tussen het bestreden individuele besluit en de betrokken algemene handeling (zie arrest van 30 april 2019, Wattiau/Parlement, T-737/17, EU:T:2019:273, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Uit vaste rechtspraak volgt echter ook dat artikel 277 VWEU een ruime uitlegging moet krijgen, zodat een doelmatige wettigheidscontrole van handelingen van de instellingen van algemene strekking is verzekerd ten gunste van personen die geen rechtstreeks beroep tegen die handelingen kunnen instellen. De werkingssfeer van artikel 277 VWEU moet zich dus uitstrekken tot handelingen van de instellingen die relevant zijn geweest voor de vaststelling van het besluit waartegen beroep tot nietigverklaring is ingesteld, in die zin dat het betrokken besluit wezenlijk op die handelingen berust, ook al hebben die handelingen formeel niet als rechtsgrondslag voor dat besluit gediend (zie arrest van 30 april 2019, Wattiau/Parlement, T-737/17, EU:T:2019:273, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien moeten de regels van een en dezelfde regeling niet kunstmatig worden gesplitst voor het onderzoek van een exceptie van onwettigheid (zie in die zin arrest van 8 september 2020, Commissie en Raad/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P en C-126/19 P, EU:C:2020:676, punt 76).
- 35 In dit verband moet ten eerste worden vastgesteld dat verzoeker voldoende duidelijk heeft aangegeven tegen welke bepalingen zijn exceptie van onwettigheid is gericht.
- 36 Zoals blijkt uit het eerste onderdeel van verzoekers vordering heeft deze exceptie van onwettigheid immers betrekking op artikel 16 van verordening nr. 517/2014. Bovendien verwijst artikel 16 van verordening nr. 517/2014 naar bijlage V ervan en verwijzen de bijlagen V en VI van de verordening op hun beurt naar artikel 16, zodat de exceptie van onwettigheid aldus verstaan dient te worden dat deze is gericht tegen artikel 16 van de verordening, gelezen in samenhang met de bijlagen V en VI ervan. Tot slot blijkt duidelijk uit het verzoekschrift dat het quotatoewijzingsstelsel voor hfk's volgens verzoeker onwettig is, met name vanwege discriminatie tegen ondernemingen die niet hebben gerapporteerd dat zij van 2009 tot en met 2012 hfk's op de markt hebben gebracht (hierna: „nieuwe marktdeelnemers”) ten opzichte van

ondernemingen die hebben gerapporteerd dat zij in die periode wel hfk's op de markt hebben gebracht (hierna: „bestaande marktdeelnemers”). Daarmee richt verzoeker zich op de gehele regeling die wordt gevormd door artikel 16 van verordening nr. 517/2014 en de bijlagen V en VI daarbij.

- 37 Hieruit volgt ook dat de stelling van de Commissie dat verzoeker de onwettigheid van sommige bepalingen van de betrokken regeling pas in een vergevorderd stadium van de procedure, en dus tardief, als exceptie heeft aangevoerd, feitelijke grondslag mist.
- 38 Wat, ten tweede, het argument betreft dat er geen samenhang is tussen de bepalingen waarop de exceptie van onwettigheid betrekking heeft en het bestreden besluit, moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit is vastgesteld op de grondslag van artikel 16, lid 5, van verordening nr. 517/2014, op basis van een verklaring die verzoeker heeft ingediend op grond van artikel 16, lid 2, van deze verordening. Voorts hangt het bij dit besluit aan verzoeker toegewezen quotum af van zowel het aantal nieuwe marktdeelnemers als de omvang van de door hen gevraagde quota en de quota die zijn toegewezen aan bestaande marktdeelnemers en aan nieuwe marktdeelnemers voor wie op de vaststellingsdatum van het bestreden besluit al een referentiewaarde was vastgesteld (zie punt 57 hieronder), zodat het bestreden besluit noodzakelijkerwijs, direct of indirect, berust op het geheel van quotumtoewijzingsregels bedoeld in artikel 16 van de verordening en in de bijlagen waar dit artikel naar verwijst.
- 39 In de omstandigheden van het onderhavige geval, waarin de in de exceptie van onwettigheid bedoelde regeling bestaat uit een combinatie van regels in artikel 16 en in de bijlagen V en VI bij verordening nr. 517/2014, zou het overigens gekunsteld zijn als het Gerecht deze regeling voor het onderzoek van de exceptie van onwettigheid zou splitsen in de verschillende bepalingen ervan.
- 40 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de vereiste samenhang tussen de bepalingen waarvan de onwettigheid wordt aangevoerd en het bestreden besluit is aangetoond.
- 41 Wat ten derde het gestelde ontbreken van verzoekers procesbelang betreft, gaat het betoog van de Commissie uit van de premisse dat de leden 2 en 3 van artikel 16 van verordening nr. 517/2014 voor het onderzoek van de exceptie van onwettigheid kunnen worden gescheiden van de overige bepalingen van dat artikel en van de bijlagen waarnaar het verwijst. Het volstaat vast te stellen dat deze premisse in casu onjuist is, zoals blijkt uit de punten 38 en 39 hierboven.
- 42 Afgezien daarvan zou artikel 277 VWEU elk nuttig effect worden ontnomen indien het betoog van de Commissie betreffende artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014 zou worden gevolgd. De Commissie stelt namelijk dat geen enkel quotum aan verzoeker kan worden toegewezen indien de betrokken bepaling uit de rechtsorde verdwijnt, waardoor verzoeker geen belang meer heeft bij het aanvoeren van de onwettigheid ervan. Een dergelijk standpunt komt er echter op neer dat een justitiabele de mogelijkheid wordt ontzegd om de wettigheid te betwisten van de voorwaarden waarvan een bepaling de toekenning van een recht afhankelijk stelt.
- 43 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de door verzoeker opgeworpen exceptie van onwettigheid ontvankelijk is.

Ten gronde

- 44 Met zijn beroep vordert verzoeker nietigverklaring van het bestreden besluit. In dit verband werpt hij een exceptie van onwettigheid op met betrekking tot de bij verordening nr. 517/2014 ingevoerde regeling voor de toewijzing van quota.
- 45 Ter ondersteuning van deze exceptie van onwettigheid voert verzoeker twee middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan schending van het non-discriminatiebeginsel en het tweede aan ontoereikende motivering.

Middel inzake schending van het non-discriminatiebeginsel

- 46 Met zijn eerste middel betoogt verzoeker dat de bij verordening nr. 517/2014 ingevoerde regels voor de verdeling van quota in strijd zijn met het non-discriminatiebeginsel, aangezien zij een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen nieuwe en bestaande marktdeelnemers in het leven roepen. De Commissie, ondersteund door de Raad en het Parlement, betwist verzoekers betoog.
- 47 Overeenkomstig vaste rechtspraak verlangt het algemene gelijkheidsbeginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Om te beginnen moet dus worden onderzocht of het verschil in behandeling waarvan verzoeker melding maakt, betrekking heeft op vergelijkbare situaties, vervolgens of dit verschil in behandeling nadelen met zich brengt, en ten slotte of het objectief gerechtvaardigd is.

– Bestaan van een verschil in behandeling van vergelijkbare situaties

- 49 Wat betreft verzoekers stelling dat nieuwe marktdeelnemers worden gediscrimineerd ten opzichte van bestaande marktdeelnemers dient eraan te worden herinnerd dat schending van het beginsel van gelijke behandeling door een verschil in behandeling veronderstelt dat de betrokken situaties, gelet op alle kenmerken daarvan, vergelijkbaar zijn (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 25).
- 50 Volgens de rechtspraak moeten de kenmerken van verschillende situaties en daarmee hun vergelijkbaarheid met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de Uniehandeling die het betrokken onderscheid invoert. Bovendien moet rekening worden gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder de betrokken handeling valt (zie arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 In casu dient in de eerste plaats te worden herinnerd aan de werking van de bij verordening nr. 517/2014 ingevoerde regeling voor de verdeling van hfk-quota.
- 52 De Commissie wijst ondernemingen overeenkomstig artikel 16, lid 5, van verordening nr. 517/2014 juncto bijlage VI daarbij elk jaar hun quota voor het op de markt brengen van hfk's toe.

- 53 In het kader van de vaststelling van de aan de ondernemingen toe te wijzen quota maakt verordening nr. 517/2014 in bijlage VI een onderscheid tussen ondernemingen met en zonder referentiewaarde.
- 54 Elke onderneming waarvoor een referentiewaarde is vastgesteld, ontvangt overeenkomstig bijlage VI, punt 1, bij verordening nr. 517/2014 een quotum van 89 % van de referentiewaarde, vermenigvuldigd met het in bijlage V bij deze verordening voor het respectieve jaar aangegeven percentage.
- 55 Daarentegen ontvangen ondernemingen waarvoor geen referentiewaarde is vastgesteld en die een verklaring krachtens artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014 hebben ingediend, overeenkomstig bijlage VI, punt 2, bij deze verordening een quotum dat is vastgesteld volgens een berekening in verschillende stappen.
- 56 Eerst wordt de totale hoeveelheid hfk's bepaald die aan deze ondernemingen kan worden toegewezen. Daartoe wordt de som van de aan de ondernemingen met een referentiewaarde toegewezen quota in mindering gebracht op de in bijlage V bij verordening nr. 517/2014 vermelde maximumhoeveelheid voor het betrokken jaar. Vervolgens ontvangt elke onderneming een bepaald quotum op basis van de gevraagde hoeveelheid, de nog beschikbare hoeveelheid en het aantal en de omvang van de andere uit hoofde van artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014 ingediende verklaringen.
- 57 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat voor elke onderneming in beginsel een referentiewaarde kan worden vastgesteld. De referentiewaarde is namelijk gebaseerd op de hoeveelheid hfk's die een onderneming in het verleden gedurende een bepaalde periode rechtmatig op de Uniemarkt heeft gebracht. De Commissie stelt deze waarde bij uitvoeringshandeling vast voor een periode van drie jaar.
- 58 Tijdens de eerste stap van de toepassing van verordening nr. 517/2014 is echter alleen voor de bestaande marktdeelnemers een referentiewaarde vastgesteld, die overeenkomstig artikel 16, lid 1, van die verordening is gebaseerd op het jaargemiddelde van de hoeveelheden hfk's die zij volgens eigen opgave tussen 2009 en 2012 op de markt hadden gebracht.
- 59 In dit verband heeft de Commissie op 31 oktober 2014 uitvoeringsbesluit 2014/774/EU tot vaststelling, ingevolge verordening (EU) nr. 517/2014, van referentiewaarden voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2017 voor elke producent of importeur die krachtens verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad heeft gemeld fluorkoolwaterstoffen op de markt te hebben gebracht (PB 2014, L 318, blz. 28; hierna: „uitvoeringsbesluit van 31 oktober 2014”) vastgesteld. Bij dit besluit heeft zij uitsluitend voor bestaande marktdeelnemers referentiewaarden vastgesteld.
- 60 Overeenkomstig artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 stelt de Commissie sindsdien om de drie jaar de referentiewaarden van de betrokken ondernemingen vast op basis van het jaargemiddelde van de rechtmatig op de markt gebrachte hoeveelheden hfk's.
- 61 Zo heeft de Commissie op 24 oktober 2017 uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1984 tot vaststelling, ingevolge verordening nr. 517/2014, van referentiewaarden voor de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2020 voor elke producent of invoerder die na 1 januari 2015 rechtmatig fluorkoolwaterstoffen op de markt heeft gebracht, zoals gerapporteerd overeenkomstig die verordening (PB 2017, L 287, blz. 4; hierna: „uitvoeringsbesluit van 24 oktober 2017”) vastgesteld.

- 62 Hoewel bij het uitvoeringsbesluit van 31 oktober 2014 enkel voor de bestaande marktdeelnemers een referentiewaarde is vastgesteld, is bij het uitvoeringsbesluit van 24 oktober 2017 een referentiewaarde vastgesteld voor zowel bestaande als nieuwe marktdeelnemers die overeenkomstig artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014 verklaringen hadden ingediend en in de betrokken periode hfk's op de markt hadden gebracht.
- 63 In de derde plaats volgt uit het voorgaande dat de bestaande en de nieuwe marktdeelnemers verschillend worden behandeld.
- 64 In dit verband zij eraan herinnerd dat bestaande marktdeelnemers krachtens artikel 16, lid 1, van verordening nr. 517/2014, gelezen in samenhang met de bijlagen V en VI, punt 1, ervan, in de eerste periode van drie jaar gezamenlijk beschikten over quota ter hoogte van 89 % van de maximumhoeveelheid hfk's die jaarlijks op de markt van de Unie konden worden gebracht, terwijl nieuwe marktdeelnemers in die periode gezamenlijk slechts over 11 % van die hoeveelheid beschikten.
- 65 Bovendien kunnen nieuwe marktdeelnemers weliswaar een referentiewaarde verkrijgen bij de driejaarlijkse vaststelling van de nieuwe referentiewaarden, maar deze mogelijkheid neemt niet weg dat het verschil in behandeling in de tijd blijft bestaan, zoals blijkt uit de door de Commissie verstrekte gegevens en uit de simulatie die de Commissie in antwoord op de vragen van het Gerecht heeft verricht.
- 66 Van de totale in 2015 toegewezen hoeveelheid (183,1 miljoen ton CO₂-equivalent) is namelijk 162,9 miljoen ton CO₂-equivalent aan bestaande marktdeelnemers toegewezen en 20,1 miljoen ton CO₂-equivalent aan nieuwe marktdeelnemers. Van de totale in 2016 toegewezen hoeveelheid (170,3 miljoen ton CO₂-equivalent) is 151,6 miljoen ton CO₂-equivalent aan bestaande marktdeelnemers toegewezen en 18,7 miljoen ton CO₂-equivalent aan nieuwe marktdeelnemers. Van de totale in 2017 toegewezen hoeveelheid (170,3 miljoen ton CO₂-equivalent) is 151,4 miljoen ton CO₂-equivalent aan bestaande marktdeelnemers toegewezen en 18,9 miljoen ton CO₂-equivalent aan nieuwe marktdeelnemers die nog geen referentiewaarde hadden. Van de totale in 2018 toegewezen hoeveelheid (101,5 miljoen ton CO₂-equivalent) is 93,5 miljoen ton CO₂-equivalent toegewezen aan ondernemingen met een referentiewaarde (waarvan 78,2 miljoen ton CO₂-equivalent aan bestaande marktdeelnemers) en 7,9 miljoen ton CO₂-equivalent aan nieuwe marktdeelnemers die nog geen referentiewaarde hadden. Ten slotte is van de totale in 2019 toegewezen hoeveelheid (100,3 miljoen ton CO₂-equivalent) 91,1 miljoen ton CO₂-equivalent toegewezen aan ondernemingen met een referentiewaarde (waarvan 78 miljoen ton CO₂-equivalent aan bestaande marktdeelnemers) en 9,1 miljoen ton CO₂-equivalent aan nieuwe marktdeelnemers die nog geen referentiewaarde hadden. Bovendien blijft een niet onaanzienlijk deel van alle beschikbare hoeveelheden in de loop der jaren voorbehouden aan bestaande marktdeelnemers, in 2030 nog ongeveer 30 %.
- 67 In de vierde plaats bevinden bestaande en nieuwe marktdeelnemers zich, anders dan de Commissie, de Raad en het Parlement betogen, wat het doel van verordening nr. 517/2014 betreft in een vergelijkbare situatie.
- 68 Verordening nr. 517/2014 heeft immers tot doel een quotastelsel voor het op de markt brengen van hfk's in te voeren.

- 69 Volgens overweging 13 ervan heeft verordening nr. 517/2014 tot doel de emissies van hfk's op lange termijn te verminderen door de hoeveelheden hfk's die op de markt kunnen worden gebracht geleidelijk te verminderen.
- 70 Deze doelstelling past in het beleid van de Unie om de mondiale klimaatverandering te beperken tot een temperatuurstijging van 2 °C en aldus ongewenste klimaateffecten te voorkomen, zoals blijkt uit overweging 1 van verordening nr. 517/2014.
- 71 Gelet op deze elementen bevinden de bestaande en nieuwe marktdeelnemers zich in een vergelijkbare situatie.
- 72 Zowel de bestaande als de nieuwe marktdeelnemers hebben immers quota nodig om hfk's op de markt te brengen.
- 73 Bovendien heeft de uitstoot van broeikasgassen in het klimaat hetzelfde effect, ongeacht of zij het gevolg zijn van het op de markt brengen van hfk's door een bestaande of door een nieuwe marktdeelnemer.
- 74 Het argument van de Commissie dat de bestaande marktdeelnemers zich ten gevolge van hun investeringen en hun gewettigde verwachtingen in een verschillende situatie bevinden, is niet relevant voor het onderzoek van de vergelijkbaarheid van de situaties ten aanzien van het doel van verordening nr. 517/2014.
- 75 Dit geldt ook voor het argument van de Commissie dat nieuwe marktdeelnemers zich, gelet op de doelstelling om hfk-emissies geleidelijk te verminderen, in een andere situatie bevinden dan bestaande marktdeelnemers, aangezien nieuwe marktdeelnemers een nieuwe activiteit opstarten en bestaande marktdeelnemers een reeds in het verleden uitgeoefende activiteit voortzetten.
- 76 Het door de Commissie aangevoerde verschil in situaties is immers niet relevant om te bepalen of deze situaties vergelijkbaar zijn. Verordening nr. 517/2014 heeft tot doel een systeem van quota voor het op de markt brengen van hfk's in te voeren om de doelstelling van een geleidelijke vermindering van hfk-emissies te bereiken. Ten aanzien van de maximaal beschikbare hoeveelheid en de geleidelijke vermindering ervan bevinden de bestaande en de nieuwe marktdeelnemers zich in een vergelijkbare situatie.
- 77 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat bestaande en nieuwe marktdeelnemers zich voor de toetsing van de regels voor quotaverdeling aan het beginsel van gelijke behandeling in een vergelijkbare situatie bevinden, maar verschillend worden behandeld.
- 78 Wat daarentegen in het bijzonder kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) van de lidstaten in Centraal- of Oost-Europa betreft, voert verzoeker niets aan waaruit kan worden afgeleid dat de betrokken regeling voor de toewijzing van quota een indirecte discriminatie van deze ondernemingen in het leven roept.
- 79 Voor zover verzoeker ten slotte aanvoert dat er geen sprake is van een verschil in behandeling tussen twee maar tussen drie categorieën marktdeelnemers, te weten bestaande marktdeelnemers, nieuwe marktdeelnemers met een referentiewaarde voor de jaren 2018 tot en met 2020 en nieuwe marktdeelnemers die nog geen referentiewaarde hebben, moet worden opgemerkt dat hij tegelijkertijd verwijst naar de invoering, bij verordening nr. 517/2014, van „twee regelgevingsprocedures” en dat hij bestaande marktdeelnemers tegenover nieuwe

marktdeelnemers plaatst, ongeacht of er ten aanzien van hen een referentiewaarde is vastgesteld. Zijn betoog moet derhalve aldus worden opgevat dat het enkel betrekking heeft op de vermeende discriminatie tussen bestaande en nieuwe marktdeelnemers.

- 80 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat bestaande en nieuwe marktdeelnemers, ondanks het feit dat zij zich ten aanzien van het voorwerp en het doel van verordening nr. 517/2014 in vergelijkbare situaties bevinden, verschillend worden behandeld.

– *Nadeel als gevolg van een verschillende behandeling van vergelijkbare situaties*

- 81 Volgens vaste rechtspraak schendt de Uniewetgever het beginsel van gelijke behandeling wanneer hij vergelijkbare situaties verschillend behandelt en daardoor bepaalde personen ten opzichte van anderen worden benadeeld (zie arrest van 16 december 2008 in zaak C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., EU:C:2008:728, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 82 In casu betwist de Commissie niet dat het verschil in behandeling van nieuwe marktdeelnemers ten opzichte van bestaande marktdeelnemers nadelen voor die nieuwe marktdeelnemers meebrengt. Om dergelijke nadelen aan te tonen volstaat het hoe dan ook om te verwijzen naar de in de punten 63 tot en met 66 hierboven genoemde gegevens.

- 83 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat het verschil in behandeling van bestaande en nieuwe marktdeelnemers nadelen voor die nieuwe marktdeelnemers meebrengt.

– *Rechtvaardiging van het verschil in behandeling van vergelijkbare situaties*

- 84 Volgens verzoeker is het verschil in behandeling van bestaande en nieuwe marktdeelnemers willekeurig en geenszins gerechtvaardigd. In deze context verwijt hij de wetgever met name dat hij de verdeelsleutel voor de quota heeft vastgesteld zonder de gegevens afdoende te hebben geanalyseerd of in elk geval de betrokken gegevens niet te hebben uiteengezet. In de praktijk leidt het ingevoerde systeem volgens verzoeker tot een „enorme wanverhouding” bij de toewijzing van quota. De discriminatie wordt nog versterkt door de toename van het aantal nieuwe marktdeelnemers, doordat de bestaande marktdeelnemers aanzienlijke inkomsten uit de verkoop van hun quota kunnen halen en ook quota uit de reserve kunnen verkrijgen.

- 85 De Commissie, ondersteund door de Raad en het Parlement, betwist verzoekers betoog.

- 86 Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (zie arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 87 Aangezien er in casu sprake is van een wetgevingshandeling, staat het aan de Uniewetgever om het bestaan van ter rechtvaardiging ingeroepen objectieve criteria aan te tonen en de feiten en omstandigheden aan te dragen die de Unierechter nodig heeft om na te gaan of die criteria bestaan (zie in die zin arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 88 De rechtspraak kent de Uniewetgever in het kader van de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden een ruime beoordelingsbevoegdheid toe op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzen worden verlangd en wanneer hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Bovendien kan hij, wanneer hij een ingewikkelde regeling moet herstructureren of opzetten, daarvoor in etappen te werk gaan en met name van de opgedane ervaring uitgaan (zie arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 89 Zelfs wanneer hij een dergelijke bevoegdheid heeft, moet de Uniewetgever zijn keuze echter baseren op objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel, daarbij rekening houdend met alle feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens (zie arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 90 Daarenboven geldt de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie – waarvan de uitoefening dus beperkt wordt getoetst door de rechter – niet slechts voor de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, maar tot op zekere hoogte ook voor de vaststelling van de basisgegevens (zie arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 91 Een dergelijke rechterlijke toetsing, ook al is de draagwijdte ervan beperkt, vereist dat de instellingen van de Unie die de betrokken handeling hebben vastgesteld, voor de Unierechter kunnen aantonen dat zij bij de vaststelling van de handeling hun beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk hebben uitgeoefend, wat veronderstelt dat er rekening is gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden van de situatie die deze handeling heeft willen regelen. Hieruit volgt dat die instellingen ten minste de basisgegevens waarmee rekening moest worden gehouden als grondslag voor de betwiste maatregelen van die handeling en waarvan de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid afhing, moeten kunnen overleggen en duidelijk en ondubbelzinnig uiteenzetten (zie arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 92 Bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid moet de Uniewetgever tenslotte niet alleen rekening houden met het hoofddoel, maar ook de in geding zijnde belangen ten volle in aanmerking nemen. In het kader van het onderzoek van de belasting die verschillende mogelijke maatregelen meebrengen, rechtvaardigt het belang van de nagestreefde doelstellingen weliswaar – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers, maar de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever mag niet tot resultaten leiden die kennelijk minder geschikt zijn dan die van andere maatregelen die ook passend zijn om die doelstellingen te bereiken (zie in die zin arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 93 Bijgevolg moet bij het onderzoek van de rechtvaardiging van het in casu vastgestelde verschil in behandeling in de eerste plaats worden onderzocht of het oordeel van de Uniewetgever berust op het in aanmerking nemen van de relevante gegevens en of het verschil in behandeling van bestaande en nieuwe marktdeelnemers is gebaseerd op objectieve criteria die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wettelijke regeling nagestreefde doel.

- 94 In dit verband zij opgemerkt dat het verschil in behandeling volgens artikel 16, lid 1, van verordening nr. 517/2014 is gebaseerd op het criterium of de onderneming wel of niet overeenkomstig artikel 6 van verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen (PB 2006, L 161, blz. 1) gegevens heeft gerapporteerd over het op de markt brengen van hfk's tussen 2009 en 2012. Naargelang van het geval is het systeem van artikel 16, lid 1, of dat van artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014 op de onderneming van toepassing.
- 95 De gegevens waarop de wetgever zich heeft gebaseerd en de overwegingen die hem tot de gemaakte keuzen hebben gebracht, blijken uit de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 517/2014.
- 96 Uit het voorstel van 7 november 2012 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gefluoreerde broeikasgassen [COM(2012) 643 final – 2012/0305 (COD)]; hierna: „voorstel voor een verordening”] blijkt immers dat de Commissie zich heeft gebaseerd op het door haar diensten opgestelde werkdocument van 7 november 2012 [Impact Assessment – Review of Regulation (EC) No 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases (Effectbeoordeling – Herziening van verordening (EG) nr. 842/2006) SWD(2012) 364 final; hierna: „effectbeoordeling”], dat bij het genoemde voorstel was gevoegd.
- 97 Zoals in punt 2 van de effectbeoordeling is uiteengezet en in punt 2 van het voorstel voor een verordening in herinnering is gebracht, heeft de Commissie een grote hoeveelheid technische gegevens vergaard uit een groot aantal gespecialiseerde onderzoeken, met name uit een gedetailleerd voorbereidend onderzoek met het oog op de herziening van verordening nr. 842/2006. Een groep van 47 deskundigen die verschillende industriële sectoren, lidstaten en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) vertegenwoordigen, is verzocht om richtsnoeren en technische gegevens voor deze studie te verstrekken. Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek heeft ook een macro-economische analyse van de strategische opties verricht.
- 98 Bovendien blijkt uit de effectbeoordeling dat de Commissie een ruime raadpleging van belanghebbenden heeft gehouden, met name in de vorm van een openbare onlineraadpleging van drie maanden, van 26 september tot en met 19 december 2011. Van de 261 partijen die aan deze raadpleging hebben deelgenomen, waren er 164 afkomstig van organisaties, waarvan 75 % met de industrie verbonden was. Bovendien vertegenwoordigden ten minste 47 van de 261 geraadpleegde partijen de standpunten van kmo's.
- 99 Ten slotte blijkt uit de effectbeoordeling dat de Commissie op 13 februari 2012 te Brussel (België) een openbare hoorzitting heeft gehouden, bijgewoond door meer dan 130 deelnemers die de industrie, de lidstaten, ngo's en het Parlement vertegenwoordigden. Deze bijeenkomst heeft deze deelnemers in staat gesteld een reactie te geven en hun standpunten over de verschillende opties kenbaar te maken.
- 100 De redenen waarom de wetgever de quota in beginsel heeft toegewezen op basis van de hoeveelheid hfk's die in het verleden op de markt was gebracht, blijken met name uit de bladzijden 164 tot en met 166 van de effectbeoordeling.
- 101 Hieruit volgt om te beginnen dat de wetgever, na de opties van een veiling van quota of van een kosteloze toewijzing daarvan te hebben onderzocht, voor de tweede optie heeft gekozen.

- 102 Ten eerste was hij van oordeel dat een veiling onevenredig was aan de omvang van de markt. Ten tweede was hij van mening dat het feit dat de betrokken markt zeer geconcentreerd was, de goede werking van een veilingstelsel dreigde te schaden.
- 103 Wat vervolgens de keuzen van de wetgever betreft, blijkt bovendien uit de effectbeoordeling dat hij, na een onderzoek van de opties voor toewijzing van quota op basis van aanvragen dan wel op basis van historische emissies, in beginsel heeft gekozen voor de tweede optie.
- 104 In dit verband heeft de wetgever, zoals ook blijkt uit de effectbeoordeling, verwezen naar de ervaring die is opgedaan in het kader van het quotastelsel dat is ingevoerd voor stoffen die de ozonlaag afbreken. Daaruit volgde namelijk dat enkele ondernemingen hun behoeften in hun verklaringen overdreven, ten koste van de ondernemingen die meer realistische verklaringen afgaven. Zo is geoordeeld dat een „algemene praktijk van te hoge verklaringen” de goede werking van de regeling voor de toewijzing van quota dreigde te verstoren.
- 105 Wat ten slotte de verdeelsleutel voor de quota betreft, blijkt uit overweging 15 van verordening nr. 517/2014 dat het verschil in behandeling voortvloeit uit de principiële keuze van de wetgever om de quota toe te wijzen op basis van de hoeveelheid hfk's die in de referentieperiode, te weten tussen 2009 en 2012, op de markt is gebracht, waarbij aan nieuwkomers een reserve van 11 % van de totale kwantitatieve limiet ter beschikking zou worden gesteld „[o]m kleine ondernemingen [...] niet uit te sluiten [...] die in de referentieperiode niet 1 ton of meer gefluoreerde broeikasgassen op de markt hebben gebracht”.
- 106 In dit verband heeft de Commissie op basis van de gegevens betreffende de periode van 2007 tot en met 2011 die haar door de op de hfk-markt actieve ondernemingen overeenkomstig verordening nr. 842/2006 waren verstrekt, geconcludeerd dat een aandeel van 5 % van de historische referentiewaarde, gelet op de rijpheid van de bulkmarkt voor hfk's, blijkens de effectbeoordeling zou moeten volstaan om te voldoen aan de behoeften van nieuwe marktdeelnemers.
- 107 De verdeelsleutel die de Commissie voor de quota heeft voorgesteld, is tijdens het wetgevingsproces besproken. Tijdens de wetgevingsprocedure hebben de lidstaten namelijk in de Raad gesproken over de omvang van de reserve voor nieuwe marktdeelnemers en hebben zij de verhoging ervan naar 15 tot 20 % van de totale hoeveelheid hfk's onderzocht. In die context heeft op 13 september 2013 een bijeenkomst van de werkgroep Milieu plaatsgevonden, met als doel de lidstaten aan te moedigen zich met name uit te spreken over het geschikte niveau van de reserve voor nieuwe marktdeelnemers. Na deze besprekingen is overeenstemming bereikt over de bij verordening nr. 517/2014 vastgestelde verdeelsleutel voor de quota.
- 108 Gelet op het voorgaande kunnen verzoekers argumenten niet slagen.
- 109 Verzoekers stelling dat de wetgever zich had moeten richten naar het systeem van een markt voor CO₂-emissierechten, waardoor de beweerde huidige scheve verhoudingen op de hfk-markt zouden zijn verhinderd, is namelijk niet onderbouwd.
- 110 Bovendien mist verzoekers kritiek dat de verdeelsleutel willekeurig is en door de wetgever is vastgesteld zonder de noodzakelijke analyses te hebben verricht of zonder zich op de relevante gegevens te hebben gebaseerd, feitelijke grondslag, zoals blijkt uit de punten 105 tot en met 107 hierboven. Bovendien moet worden vastgesteld dat deze verdeelsleutel een weerspiegeling is van

politieke keuzen, in casu de voorspelling van het aandeel van de quota dat nodig is om nieuwe hfk-marktdeelnemers voldoende toegang te verschaffen, ten aanzien waarvan de rechtspraak de wetgever een ruime beoordelingsbevoegdheid toekent.

- 111 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de keuze van de wetgever om onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe marktdeelnemers berust op de inaanmerkingneming van de relevante gegevens, en dat het verschil in behandeling is gebaseerd op objectieve en passende criteria om de goede werking van de regeling voor de toewijzing van quota te verzekeren en om nieuwe marktdeelnemers voldoende toegang tot de markt te waarborgen.
- 112 In de tweede plaats moet voor het onderzoek van de rechtvaardiging van het verschil in behandeling overeenkomstig de in de punten 86 en 92 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak worden onderzocht of het verschil in behandeling evenredig is aan het nagestreefde doel en of de wetgever dus niet buiten de grenzen van zijn beoordelingsmarge is getreden door geen rekening te houden met de betrokken belangen, of door maatregelen vast te stellen met kennelijk minder geschikte resultaten dan die van andere maatregelen die eveneens passend zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.
- 113 In dit verband moet worden vastgesteld dat de wetgever rekening heeft gehouden met de belangen van nieuwe marktdeelnemers, door hun een vaste reserve te bieden die voor de eerste quotatoewijzingsperiode van drie jaar was vastgesteld op 11 % van de beschikbare hoeveelheid hfk's.
- 114 Verzoeker is evenwel van mening dat het verschil in behandeling van bestaande en nieuwe marktdeelnemers niet evenredig is en dat de wetgever zijn beoordelingsmarge heeft overschreden door nieuwe marktdeelnemers meerdere nadelen te berokkenen.
- 115 Volgens verzoeker worden nieuwe marktdeelnemers namelijk in verschillende opzichten benadeeld.
- 116 In de eerste plaats groeit het aantal nieuwe marktdeelnemers volgens verzoeker voortdurend, hetgeen tot gevolg heeft dat de voor elke nieuwe marktdeelnemer beschikbare hoeveelheid proportioneel afneemt. De voor de bestaande marktdeelnemers beschikbare hoeveelheden worden daarentegen niet beïnvloed door het groeiende aantal marktdeelnemers.
- 117 In de tweede plaats kunnen nieuwe marktdeelnemers niet voorzien welk quotum in de toekomst wordt toegewezen, aldus verzoeker, wat de planning van hun activiteiten zeer moeilijk maakt. Bestaande marktdeelnemers kennen daarentegen precies de hoeveelheid hfk's die zij tot 2030 op de markt kunnen brengen.
- 118 Ten derde halen de bestaande marktdeelnemers aanzienlijke inkomsten uit de „verkoop” van hun emissierechten ten nadele van nieuwe marktdeelnemers, hetgeen overigens aantoont dat de aan de bestaande marktdeelnemers toegewezen hoeveelheden te hoog waren.
- 119 Ten vierde kunnen bestaande marktdeelnemers, anders dan in overweging 15 van verordening nr. 517/2014 staat, quota uit de reserve inkopen, waardoor de discriminatie van nieuwe marktdeelnemers nog groter wordt.

- 120 Ten vijfde en ten slotte is het verschil in behandeling des te ernstiger omdat nieuwe marktdeelnemers de hun toegewezen quota niet daadwerkelijk kunnen gebruiken. De invoer van hfk's beneden de totale capaciteit van een container is namelijk praktisch onmogelijk. De geringe hoeveelheid hfk's die hun is toegewezen, volstaat echter niet om voldoende hfk's in te voeren om een container te kunnen vullen.
- 121 Deze argumenten kunnen niet slagen.
- 122 Om te beginnen moet immers worden opgemerkt dat voor nieuwe marktdeelnemers overeenkomstig artikel 16, lid 3, van verordening nr. 517/2014 referentiewaarden worden vastgesteld op basis van de hoeveelheden hfk's die tijdens de referentieperiode rechtmatig op de Uniemarkt zijn gebracht.
- 123 Deze ondernemingen zijn dus niet meer afhankelijk van toegewezen quota voor de toekomst op grond van een aanvraag krachtens artikel 16, lid 2, van verordening nr. 517/2014, maar krijgen quota op basis van de voor elk van hen vastgestelde referentiewaarde. De nadelen die verzoeker aanvoert, zijn dus slechts van voorbijgaande aard. Bovendien had verzoeker zelf in het uitvoeringsbesluit van 24 oktober 2017 een referentiewaarde kunnen krijgen indien hij hfk's op de markt had gebracht overeenkomstig de hem voor 2015 en 2016 toegewezen quota.
- 124 Vervolgens moet worden gewezen op de wijze waarop de quotatoewijzing zich ontwikkelt. In dit verband blijkt uit de door verzoeker niet betwiste gegevens die voortvloeien uit de simulatie die de Commissie in antwoord op een vraag van het Gerecht heeft verstrekt, dat het aandeel van de uit de reserve toegewezen quota in de loop der jaren blijft stijgen. Zo zal in 2030 40 tot 55 % van alle beschikbare hoeveelheden voor alle ondernemingen uit de reserve worden toegewezen. Parallel daaraan vermindert het percentage van de aan de bestaande marktdeelnemers voorbehouden hoeveelheden voortdurend: het zal dalen van 89 % in 2015 naar ongeveer 33 % in 2030.
- 125 Bovendien is het onjuist om de wetgever te verwijten dat de bij verordening nr. 517/2014 ingevoerde regeling voor de verdeling van de quota niet strookt met overweging 15 ervan.
- 126 Volgens overweging 15 van verordening nr. 517/2014 moest namelijk „in beginsel” 11 % van de totale kwantitatieve limiet aan nieuwkomers worden voorbehouden. Uit bijlage VI, punt 3, bij die verordening blijkt dat de aanvragen in de verklaringen van de bestaande marktdeelnemers die overeenkomstig artikel 16, lid 2, van die verordening zijn ingediend, in de periode tussen 2015 en 2017 pas zouden worden gehonoreerd na de toewijzing van quota aan nieuwe marktdeelnemers. Dat betekent dat de reserve van 11 % in de eerste periode van drie jaar volledig beschikbaar was voor nieuwkomers.
- 127 Wat voorts het argument inzake de inkomsten uit de „verkoop” van quota betreft, staat vast dat uit de cijfers die de Commissie in antwoord op een vraag van het Gerecht heeft verstrekt, blijkt dat de bestaande marktdeelnemers elk jaar een zeer groot percentage van de hun toegewezen quota hebben overgedragen. Zo zijn in 2017 151,4 miljoen ton CO₂-equivalent hfk's toegewezen aan bestaande marktdeelnemers en hebben zij 63,1 miljoen ton CO₂-equivalent overgedragen.
- 128 De Commissie stelt evenwel, zonder op dit punt door verzoeker te zijn weersproken, dat de overgrote meerderheid van deze overdrachten heeft plaatsgevonden tussen ondernemingen van eenzelfde groep en dat slechts een klein deel van deze overdrachten nieuwe ondernemingen betrof.

- 129 In die omstandigheden kan verzoekers stelling dat de groep bestaande marktdeelnemers, anders dan de groep van nieuwe marktdeelnemers, aanzienlijke inkomsten uit de „verkoop” van quota haalt, niet slagen.
- 130 Ook het argument inzake de gestelde praktische moeilijkheid om containers te vullen wegens de te lage quota die aan nieuwe marktdeelnemers zijn toegewezen, kan niet worden aanvaard.
- 131 De mogelijkheid dat een toegekend quotum niet groot genoeg is om hfk's in voldoende hoeveelheden te kunnen invoeren om een container te vullen, is namelijk zowel hypothetisch als zeer onzeker. Het kan de wetgever niet worden verweten hiermee geen rekening te hebben gehouden. Bovendien stelt de Commissie hoe dan ook, zonder op dit punt door verzoeker te zijn weersproken, dat het voor verschillende ondernemingen met geringe quota mogelijk is deze geringe hoeveelheden samen te voegen om het voor het vullen van een container technisch vereiste minimumvolume te bereiken.
- 132 Wat ten slotte het aantal nieuwe marktdeelnemers betreft, is het juist dat dit sterk is gestegen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de voor elke nieuwe marktdeelnemer beschikbare hoeveelheden hfk's proportioneel zijn gedaald, terwijl de voor de bestaande marktdeelnemers beschikbare hoeveelheden niet zijn beïnvloed door het groeiende aantal nieuwkomers.
- 133 Anders dan verzoeker betoogt, impliceert dit gevolg echter niet dat de wetgever zijn ruime beoordelingsmarge heeft overschreden.
- 134 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat het belang van de doelstelling van milieubescherming en in het bijzonder de geleidelijke vermindering van hfk-emissies overeenkomstig de in punt 92 hierboven in herinnering gebrachte beginselen negatieve economische gevolgen voor bepaalde categorieën ondernemingen kan rechtvaardigen.
- 135 Ten tweede wordt de omvang van de verlaging van de beschikbare hoeveelheden hfk's voor nieuwe marktdeelnemers op basis van hun aantal gematigd door twee factoren.
- 136 Zoals in punt 57 hierboven in herinnering is gebracht, kunnen nieuwe marktdeelnemers een referentiewaarde verwerven en aldus een quotum ontvangen dat dus niet meer wordt bepaald op basis van het groeiende aantal nieuwe marktdeelnemers.
- 137 Zoals in punt 124 hierboven is vastgesteld, blijft het aandeel van de uit de reserve toe te wijzen hoeveelheden hfk's dat dus beschikbaar is voor nieuwe marktdeelnemers daarnaast in de loop der jaren stijgen, terwijl het aandeel van de aan de bestaande marktdeelnemers toe te wijzen hoeveelheden voortdurend daalt.
- 138 Ten derde moet de wetgever overeenkomstig de in punt 89 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak rekening houden met alle feiten en beschikbare technische en wetenschappelijke gegevens op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling.
- 139 Verzoeker heeft niet aangevoerd dat de wetgever ten tijde van de vaststelling van verordening nr. 517/2014 wist of had moeten weten dat het aantal nieuwe marktdeelnemers aanzienlijk zou stijgen.

- 140 Ten vierde heeft de toename van het aantal nieuwe marktdeelnemers noodzakelijkerwijs tot gevolg dat de voor elke nieuwe marktdeelnemer beschikbare hoeveelheid afneemt naargelang het aantal nieuwe marktdeelnemers groeit, aangezien de in de reserve beschikbare hoeveelheid hfk's is gemaximeerd.
- 141 Zoals blijkt uit punt 111 hierboven is verzoeker er niet in geslaagd om te tornen aan het feit dat de bij verordening nr. 517/2014 ingevoerde regeling voor de toewijzing van quota het resultaat is van een keuze van de wetgever die op objectieve en passende criteria berust.
- 142 Voorts heeft verzoeker, afgezien van zijn niet-onderbouwde stelling dat de wetgever een systeem had moeten invoeren dat identiek is aan dat van de markt voor CO₂-emissierechten, niet getracht aan te tonen dat de wetgever minder belastende maar even doeltreffende alternatieve maatregelen had kunnen vaststellen om aan te tonen dat hij zijn ruime beoordelingsmarge heeft overschreden.
- 143 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat de negatieve gevolgen die voor nieuwe marktdeelnemers voortvloeien uit hun toename, niet impliceren dat de wetgever zijn ruime beoordelingsmarge heeft overschreden.
- 144 Gelet op het voorgaande kan op basis van het onderzoek van de verschillende door verzoeker aangevoerde argumenten niet worden geconcludeerd dat de wetgever zijn ruime beoordelingsmarge heeft overschreden door maatregelen vast te stellen met kennelijk minder geschikte resultaten dan die van andere maatregelen die even passend zouden zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.
- 145 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat het verschil in behandeling van bestaande marktdeelnemers ten opzichte van nieuwe marktdeelnemers evenredig en gerechtvaardigd is. Bijgevolg moet het eerste middel ongegrond worden verklaard.

Middel inzake schending van de motiveringsplicht

- 146 Met zijn tweede middel betoogt verzoeker dat de wetgever de regels voor de toewijzing van hfk-quota niet naar behoren heeft gemotiveerd.
- 147 Dit middel, dat op geen enkele wijze wordt gestaafd, kan niet slagen.
- 148 Volgens vaste rechtspraak moet de motivering 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, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie met name arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 149 Daarnaast moet het motiveringsvereiste worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante 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 bewoordingen van die handeling, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 150 Voorts is het vaste rechtspraak dat de omvang van de motiveringsplicht afhangt van de aard van de betrokken handeling. In het geval van handelingen van algemene strekking kan in de motivering worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen. In deze context heeft het Hof reeds geoordeeld dat het te ver zou gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de bestreden handeling blijkt [zie arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis) C-611/17, EU:C:2019:332, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 151 Uit de rechtspraak blijkt overigens dat de elementen van een effectbeoordeling in aanmerking kunnen worden genomen om te beoordelen of de auteur van de handeling zijn motiveringsplicht is nagekomen (zie in die zin arresten van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad, C-358/14, EU:C:2016:323, punten 123 en 124, en 22 november 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punt 80).
- 152 Daarentegen zij eraan herinnerd dat, wanneer de instellingen van de Unie een ruime beoordelingsbevoegdheid genieten en vooral wanneer zij met name politieke keuzen moeten maken en ingewikkelde beoordelingen moeten verrichten, in het kader van de rechterlijke toetsing van de beoordelingen die aan de uitoefening van die bevoegdheid ten grondslag liggen, dient te worden nagegaan of er geen kennelijke fouten zijn gemaakt (zie arrest van 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punt 95 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 153 Hoewel de ruime beoordelingsbevoegdheid van de instellingen dus aan een beperkte rechterlijke toetsing is onderworpen om met name na te gaan of de motivering toereikend is en of er geen sprake is van een kennelijke beoordelingsfout (arrest van 19 december 2019, Puppinck e.a./Commissie, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punt 96), moet deze beperkte toetsing van de motivering niettemin doeltreffend zijn.
- 154 Wat betreft het verschil in behandeling van de marktdeelnemers met betrekking tot de toewijzing van quota moet worden opgemerkt dat zowel de redenen die de wetgever ertoe hebben gebracht om de toewijzing van hfk's op basis van historische emissies vast te stellen als die betreffende de verdeelsleutel voor de beschikbare hoeveelheden in casu blijken uit de overwegingen 15 en 16 van verordening nr. 517/2014 en de effectbeoordeling. Zoals in de punten 100 tot en met 107 hierboven in herinnering is gebracht, wordt in de bladzijden 164 tot en met 166 van de effectbeoordeling namelijk uiteengezet waarom de wetgever een regeling heeft gekozen die is gebaseerd op de toewijzing van quota op basis van historische emissies, aangevuld met de toewijzing van quota op verzoek voor nieuwe marktdeelnemers.
- 155 Volgens de effectbeoordeling volstond het inderdaad, gelet op de rijpheid van de markt voor hfk's in bulk, om 5 % van de beschikbare hoeveelheden aan nieuwe marktdeelnemers voor te behouden, terwijl de uiteindelijk vastgestelde verdeelsleutel voor de quota tussen de bestaande en nieuwe marktdeelnemers respectievelijk 89 % en 11 % bedroeg en de redenen waarom de wetgever deze verdeelsleutel heeft vastgesteld, in verordening nr. 517/2014 niet zijn vermeld.
- 156 Uit de in punt 150 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak volgt echter dat het te ver zou gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt.

- 157 Ten slotte moet worden vastgesteld dat de motivering verzoeker in elk geval in staat heeft gesteld de rechtvaardigingsgronden van de bekritiseerde maatregel te kennen en het Gerecht in staat heeft gesteld zijn toezicht uit te oefenen, zoals uit het onderzoek van het eerste middel blijkt.
- 158 In die omstandigheden moet het tweede middel, en daarmee verzoekers exceptie van onwettigheid, ongegrond worden verklaard.
- 159 Gelet op een en ander en aangezien het beroep enkel is gebaseerd op die exceptie van onwettigheid die krachtens artikel 277 VWEU tegen verordening nr. 517/2014 is opgeworpen, moet het beroep worden verworpen.

Kosten

- 160 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Volgens artikel 138, lid 1, van dit Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.
- 161 Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in zijn eigen kosten en in de kosten van de Commissie. De interveniënten dragen hun eigen kosten.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji draagt zijn eigen kosten en de kosten van de Europese Commissie.**
- 3) De Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement dragen elk hun eigen kosten.**

Kanninen

Jaeger

Porchia

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juni 2021.

ondertekeningen