



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

26 september 2014*

„Milieu — Richtlijn 2003/87/EG — Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten — Overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten vanaf 2013 — Besluit 2011/278/EU — Door Duitsland ingediende nationale uitvoeringsmaatregelen — Hardheidsclausule — Vrijheid van beroep en van ondernemerschap — Eigendomsrecht — Evenredigheid”

In zaak T-614/13,

Romonta GmbH, gevestigd te Seegebiet Mansfelder Land (Duitsland), vertegenwoordigd door I. Zenke, M.-Y. Vollmer, C. Telschow en A. Schulze, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. White, C. Hermes en K. Herrmann als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit 2013/448/EU van de Commissie van 5 september 2013 betreffende de nationale uitvoeringsmaatregelen voor de voorlopige kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 240, blz. 27), voor zover daarbij in artikel 1, lid 1, wordt geweigerd om verzoekster voor de derde handelsperiode voor de handel in emissierechten 2013-2020 op basis van de hardheidsclausule van § 9, lid 5, van het Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Duitse wet inzake de handel in broeikasgasemissierechten) van 21 juli 2011, de verlangde extra rechten toe te wijzen,

wijst

HET GERECHT (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: A. Dittrich (rapporteur), president, J. Schwarcz en V. Tomljenović, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 mei 2014,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoekster, Romonta GmbH, is een onderneming in Duitsland die de enige fabrikant van montaanwas in Europa is. Uit de zeer bitumenrijke bruinkool haalt zij het bitumen om dit te bewerken en te verhandelen in de vorm van montaanwas. Verzoekster gebruikt de bruinkoolresiduen in een hoogrenderende centrale voor warmtekrachtkoppeling waarvan de warmte wordt gebruikt voor haar industriële procedé. De daarbij bijkomstig in haar centrale voor warmtekrachtkoppeling opgewekte elektriciteit verkoopt zij. Verzoekster is sinds 1 januari 2005 onderworpen aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Europese Unie krachtens 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 L 275, blz. 32), zoals laatstelijk gewijzigd bij 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 L 140, blz. 63) (hierna: „richtlijn 2003/87”). Volgens artikel 1 van richtlijn 2003/87 is deze regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten ingesteld teneinde dergelijke emissies in de Unie te verminderen.
- 2 Daartoe bepaalt artikel 9, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 dat de hoeveelheid emissierechten die met ingang van 2013 elk jaar voor de hele Unie wordt verleend, vanaf het tijdstip halverwege de periode van 2008-2012 lineair afneemt. Volgens de tweede alinea van dat artikel moest de Europese Commissie de absolute hoeveelheid emissierechten voor 2013 voor de hele Unie bekendmaken. In dat verband heeft zij besluit 2010/384/EU van 9 juli 2010 vastgesteld betreffende de hoeveelheid emissierechten voor de hele Gemeenschap die in het kader van de EU-regeling voor de handel in emissierechten voor 2013 moet worden verleend (PB L 175, blz. 36), dat is ingetrokken bij besluit 2010/634/EU van de Commissie van 22 oktober 2010 tot aanpassing van die hoeveelheid (PB L 279, blz. 34). Deze totale hoeveelheid wordt toegewezen overeenkomstig de artikelen 10, 10 bis en 10 quater van richtlijn 2003/87. Zo wordt een deel van de emissierechten op basis van de artikelen 10 bis en 10 quater van deze richtlijn kosteloos toegewezen. Alle emissierechten die niet overeenkomstig artikel 10 bis en 10 quater van richtlijn 2003/87 kosteloos zijn toegewezen, worden krachtens artikel 10 van die richtlijn met ingang van 2013 door de lidstaten geveild.
- 3 Wat de op basis van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 kosteloos toe te wijzen emissierechten betreft, moest de Commissie volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de hele Unie vaststellen voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten. In dat verband diende zij met name de ex-antebenchmarks te bepalen in individuele bedrijfstakken of deeltakken, en daarbij als uitgangspunt te nemen de gemiddelde prestatie van de 10 % meest efficiënte installaties van een bedrijfstak of deeltak in de Unie in de periode 2007-2008. Op basis van deze benchmarks werd berekend hoeveel emissierechten vanaf 2013 kosteloos aan elke betrokken installatie moesten worden toegewezen.
- 4 Op 27 april 2011 heeft de Commissie besluit 2011/278/EU 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 (PB L 130, blz. 1) vastgesteld. In dat besluit heeft de Commissie, blijkens punt 4 van de considerans en bijlage I bij dat besluit, zover dit haalbaar was, een benchmark ontwikkeld voor elk product. Waar de berekening van een productbenchmark niet haalbaar was, maar toch voor kosteloze toewijzing van emissierechten in aanmerking komende broeikasgasemissies voorkomen, is volgens punt 12 van de considerans van dat besluit een hiërarchie van drie soorten „fallback”-aanpak ontwikkeld. Zo is de warmtebenchmark toepasselijk voor

warmteverbruikende processen waarbij een meetbare warmtedrager wordt gebruikt. De brandstofbenchmark is toepasselijk wanneer niet-meetbare warmte wordt verbruikt. Voor procesemissies zijn de emissierechten toegewezen op basis van historische emissies.

- 5 Artikel 10 van besluit 2011/278 bevat de regels op basis waarvan de lidstaten voor elk jaar het aantal emissierechten dat met ingang van 2013 kosteloos wordt toegewezen aan elke gevestigde installatie op hun grondgebied, moeten berekenen. Volgens artikel 10, lid 2, moeten de lidstaten eerst het voorlopige jaarlijkse aantal kosteloos toegewezen emissierechten per subinstallatie afzonderlijk bepalen voor elke productbenchmark-subinstallatie en voor de subinstallaties met warmtebenchmark, met brandstofbenchmark en met procesemissies.
- 6 Overeenkomstig artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/87 en artikel 15, leden 1 en 2, van besluit 2011/278 moesten de lidstaten uiterlijk 30 september 2011 bij de Commissie de lijst van onder die richtlijn vallende installaties op hun grondgebied indienen, alsmede de aan elke installatie op hun grondgebied kosteloos toegewezen emissierechten, berekend op basis van de regels van artikel 10 bis, lid 1, en artikel 10 quater van die richtlijn. Volgens artikel 15, lid 3, van besluit 2011/278 moest de Commissie de opnemings van elke installatie in de lijst en de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden kosteloos toegewezen emissierechten beoordelen en de uniforme transsectorale correctiefactor bepalen. Deze bepaling was noodzakelijk omdat de maximale jaarlijkse hoeveelheid toe te wijzen emissierechten krachtens artikel 10 bis, lid 5, van richtlijn 2003/87 was beperkt. Volgens artikel 15, lid 4, van besluit 2011/278 moest de betrokken lidstaat, als de Commissie de opnemings van de installatie in de lijst, met inbegrip van de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten voor deze installatie, niet verwierp, overgaan tot de bepaling van de definitieve jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten per jaar tijdens de periode 2013-2020. Volgens artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 mogen de lidstaten geen kosteloze emissierechten toewijzen aan installaties waarvan opnemings in de in lid 1 van dit artikel bedoelde lijst door de Commissie is geweigerd.
- 7 In Duitsland is aan besluit 2011/278 met name uitvoering gegeven in het Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Duitse wet inzake de handel in broeikasgasemissierechten; hierna: „TEHG”) van 21 juli 2011. § 9, lid 5, TEHG bevat een hardheidsclausule en luidt als volgt:

„Indien de toewijzing van emissierechten op basis van de regels van § 10 tot onredelijke hardheid leidt voor de exploitant van de installatie en een daarmee verbonden onderneming, die op handels- of vennootschapsrechtelijke rechtsgrondslag moet instaan voor de economische risico's van de exploitatie van de installatie, wijst de bevoegde autoriteit op verzoek van de exploitant extra emissierechten toe in een als compensatie passende hoeveelheid, op voorwaarde dat de Europese Commissie deze toewijzing niet weigert op basis van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG.”
- 8 Op 21 december 2011 heeft verzoekster de voor de uitvoering van de handel in emissierechten bevoegde Duitse autoriteit verzocht om toewijzing van kosteloze emissierechten voor haar installatie, waarvan de identificatiecode DE000000000000978 is, op basis van het criterium van procesemissies, van de warmtebenchmark en van de hardheidsclausule als voorzien in § 9, lid 5, TEHG. In dit verband heeft zij uiteengezet dat haar voortbestaan afhangt van de toewijzing van extra emissierechten uit hoofde van die clausule en dat zij anders failliet zou gaan.
- 9 Op 7 mei 2012 heeft de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 15, lid 1, van besluit 2011/278 bij de Commissie de lijst ingediend van onder richtlijn 2003/87 vallende installaties op haar grondgebied alsmede de aan elke installatie op haar grondgebied kosteloos toe te wijzen emissierechten. Voor verzoeksters installatie heeft deze lidstaat de voorlopige hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten met name onder toepassing van de hardheidsclausule van § 9, lid 5, TEHG berekend.

- 10 Op 5 september 2013 heeft de Commissie besluit 2013/448/EU betreffende nationale uitvoeringsmaatregelen voor de voorlopige kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 (PB L 240, blz. 27; hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld.
- 11 Bij artikel 1, lid 1, van het bestreden besluit juncto bijlage I, punt A, daarbij heeft de Commissie de opnemings van verzoeksters installatie in de lijsten van onder richtlijn 2003/87 vallende installaties die door de lidstaten krachtens artikel 11, lid 1, van die richtlijn bij de Commissie zijn ingediend en de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos aan deze installatie zijn toegewezen, afgewezen.
- 12 De Commissie was van mening, in punt 11 van de considerans van het bestreden besluit, dat de kosteloze toewijzing van emissierechten op basis van § 9, lid 5, TEHG moest worden geweigerd omdat besluit 2011/278 niet voorzag in de correctie die de Bondsrepubliek Duitsland op grond van die bepaling wilde aanbrengen. De Bondsrepubliek Duitsland heeft niet met bewijzen gestaafd dat de op grond van besluit 2011/278 berekende toewijzing voor de installatie in kwestie duidelijk ongeschikt was gelet op het te verwezenlijken doel van volledige harmonisatie van toewijzingen. De toekenning van meer kosteloze emissierechten aan sommige installaties zou de concurrentie verstoren of dreigen te verstoren en heeft grensoverschrijdende gevolgen daar alle onder richtlijn 2003/87 vallende bedrijfstakken deelnemen aan de handel op het niveau van de Unie. In het licht van het beginsel van gelijke behandeling van installaties in het kader van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, was de Commissie dan ook van oordeel dat bezwaar diende te worden gemaakt tegen de voorlopige hoeveelheden kosteloze toewijzingen aan bepaalde installaties die in de Duitse nationale uitvoeringsmaatregelen waren opgenomen en in bijlage I, punt A, van het bestreden besluit waren vermeld.
- 13 Volgens artikel 2 van het bestreden besluit heeft de Commissie, onverminderd artikel 1 van dat besluit, geen bezwaren gemaakt met betrekking tot de lijsten van onder richtlijn 2003/87 vallende installaties die krachtens artikel 11, lid 1, van die richtlijn door de lidstaten zijn ingediend, en evenmin met betrekking tot de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos aan deze installaties zijn toegewezen.
- 14 In artikel 3 van het bestreden besluit heeft de Commissie de op basis van de artikelen 9 en 9 bis van richtlijn 2003/87 bepaalde totale hoeveelheid vanaf 2013 toe te wijzen emissierechten, zoals deze was vastgesteld in besluit 2010/634, aangepast.
- 15 Ten slotte heeft de Commissie in artikel 4 van het bestreden besluit juncto bijlage II daarbij, overeenkomstig artikel 15, lid 3, van besluit 2011/278 de in artikel 10 bis, lid 5, van richtlijn 2003/87 bedoelde uniforme transsectorale correctiefactor bepaald.

Procedure en conclusies van partijen

- 16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 november 2013, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 17 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op dezelfde dag, heeft verzoekster verzocht dat het onderhavige beroep wordt behandeld volgens de versnelde procedure van artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Op 10 december 2013 heeft de Commissie haar opmerkingen over dit verzoek ingediend.

- 18 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 november 2013, heeft verzoekster een kort geding ingesteld waarin zij in wezen verzoekt dat de president van het Gerecht de uitvoering van het bestreden besluit opschort voor zover daarbij was geweigerd om emissierechten toe te wijzen op basis § 9, lid 5, TEHG.
- 19 Bij beschikking van 17 december 2013 heeft het Gerecht (Vijfde kamer) het verzoek om behandeling volgens de versnelde procedure ingewilligd.
- 20 Bij beschikking van 20 januari 2014, Romonta/Commissie (T-614/13 R, EU:T:2014:16), is het verzoek in kort geding afgewezen en is de beslissing over de kosten aangehouden.
- 21 Op 21 januari 2014 is de schriftelijke behandeling beëindigd.
- 22 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 23 In het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang als voorzien in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering heeft het Gerecht de Commissie verzocht ter terechtzitting een vraag te beantwoorden.
- 24 Partijen zijn ter terechtzitting van 14 mei 2014 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 25 Verzoekster concludeert dat het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig verklaart voor zover daarbij in artikel 1, lid 1, wordt geweigerd om haar voor de derde periode voor de handel in emissierechten 2013-2020 de verlangde extra emissierechten toe te wijzen op basis van de hardheidsclausule van § 9, lid 5, TEHG;
 - de Commissie verwijst in de kosten.
- 26 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 27 Zonder formeel exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, betwist de Commissie de ontvankelijkheid van het beroep. Alvorens de door verzoekster aangevoerde middelen te onderzoeken, dient dus te worden onderzocht of het beroep ontvankelijk is.

Ontvankelijkheid

- 28 De Commissie betwist dat verzoekster procesbevoegdheid heeft en meer in het bijzonder dat zij rechtstreeks wordt geraakt. Volgens haar zijn ingevolge artikel 15, leden 4 en 5, van besluit 2011/278 vóór de toewijzing van emissierechten nationale uitvoeringsmaatregelen nodig.

- 29 Krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan elke natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en tweede alinea van dat artikel vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem zijn gericht of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.
- 30 In het onderhavige geval staat vast dat verzoekster geen geadresseerde van het bestreden besluit is, zodat deze handeling dus niet tot haar was gericht. In deze situatie kan verzoekster krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU tegen genoemde handeling enkel beroep tot nietigverklaring instellen indien zij er, met name, rechtstreeks door wordt geraakt.
- 31 Rechtstreekse geraaktheid vereist volgens vaste rechtspraak in de eerste plaats dat de betrokken maatregel rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de particulier en in de tweede plaats dat hij aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de Unieregeling gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels hoeven te worden gesteld (arresten van 5 mei 1998, *Dreyfus/Commissie*, C-386/96 P, Jurispr., EU:C:1998:193, punt 43; 29 juni 2004, *Front national/Parlement*, C-486/01 P, Jurispr., EU:C:2004:394, punt 34, en 10 september 2009, *Commissie/Ente per le Ville vesuviane en Ente per le Ville vesuviane/Commissie*, C-445/07 P en C-455/07 P, Jurispr., EU:C:2009:529, punt 45).
- 32 Krachtens artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 mogen de lidstaten geen kosteloze toewijzingen verlenen aan installaties waarvan opnemings in de in lid 1 van dit artikel bedoelde lijst door de Commissie is geweigerd. De afwijzing van de opnemings van verzoeksters installatie in deze lijst en van de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden kosteloos aan deze installatie toegewezen emissierechten, heeft dus rechtstreekse gevolgen voor verzoeksters rechtssituatie en laat geen enkele beoordelingsbevoegdheid aan de Bondsrepubliek Duitsland, die met de uitvoering van het bestreden besluit is belast. Bovendien zijn de gevolgen van het bestreden besluit ook weerspiegeld in § 9, lid 5, TEHG, volgens welke emissierechten door de nationale autoriteit slechts kosteloos kunnen worden toegewezen op basis van de hardheidsclausule, indien de Commissie deze toewijzing niet weigert op basis van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 (zie punt 7 hierboven).
- 33 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door de redenering van de Commissie. Hoewel artikel 15, leden 4 en 5, van besluit 2011/278, zoals de Commissie stelt, in nationale uitvoeringsmaatregelen voorziet, neemt dit niet weg dat deze bepaling niet belet dat verzoekster door het bestreden besluit rechtstreeks wordt geraakt.
- 34 Ten eerste bepaalt artikel 15, lid 4, van besluit 2011/278 immers dat de betrokken lidstaat, als de Commissie de opnemings van de installatie in de lijst van installaties als bedoeld in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/87, met inbegrip van de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten voor deze installatie, niet verwierpt, overgaat tot de bepaling van de definitieve jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten per jaar tijdens de periode 2013-2020 overeenkomstig artikel 10, lid 9, van besluit 2011/278. Laatstgenoemde bepaling geeft aan hoe de definitieve totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten voor elke gevestigde installatie wordt vastgesteld. Deze hoeveelheid is gelijk aan de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten voor elke installatie, vermenigvuldigd met de transsectorale correctiefactor als bepaald door de Commissie.
- 35 In casu heeft de Commissie in het bestreden besluit definitief alle factoren bepaald die de Bondsrepubliek Duitsland in aanmerking moest nemen bij de berekening van de definitieve jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die voor elk jaar gedurende de periode van 2013 tot 2020 kosteloos worden toegewezen aan verzoeksters installatie. In dat besluit heeft zij immers, ten eerste, de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden kosteloos aan elke installatie toegewezen emissierechten bepaald en, ten tweede, de transsectorale correctiefactor. Voor de berekening van de definitieve totale jaarlijkse hoeveelheden kosteloos aan de betrokken installatie toegewezen emissierechten

overeenkomstig de regels van artikel 10, lid 9, van besluit 2011/278, beschikte de Bondsrepubliek Duitsland dus over geen enkele beoordelingsbevoegdheid. De berekening van die hoeveelheid vloeide zonder meer voort uit het bestreden besluit, waarin alle relevante factoren definitief waren bepaald. De uitvoering van het bestreden besluit door de berekening van de definitieve totale jaarlijkse hoeveelheden kosteloos aan de betrokken installatie toe te wijzen emissierechten geschiedde dus zuiver automatisch.

- 36 Ten tweede verplicht artikel 15, lid 5, van besluit 2011/278 de lidstaten om, na de definitieve jaarlijkse hoeveelheid voor alle gevestigde installaties op hun grondgebied te hebben bepaald, bij de Commissie een overeenkomstig artikel 10, lid 9, van dat besluit opgestelde lijst van de definitieve jaarlijkse hoeveelheden kosteloos toegewezen emissierechten over de periode 2013 tot 2020 in te dienen. In dit verband kan worden volstaan met op te merken dat een dergelijke verplichting tot informatieverstrekking niet tot gevolg heeft dat de lidstaten een beoordelingsbevoegdheid wordt verleend, en de lidstaten enkel verplicht de Commissie de uitkomst van hun berekening van de definitieve totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos aan elke betrokken installatie toe te wijzen emissierechten mee te delen.
- 37 Bijgevolg moet verzoekster worden geacht rechtstreeks te worden geraakt door het bestreden besluit. Aangezien zij voorts individueel wordt geraakt door dat besluit vanwege het feit dat de Commissie daarbij op individuele wijze de voorlopige jaarlijkse hoeveelheden kosteloos aan haar installatie toe te wijzen emissierechten heeft afgewezen, wat door de Commissie overigens niet wordt betwist, heeft zij procesbevoegdheid.
- 38 Het beroep is bijgevolg ontvankelijk.

Ten gronde

- 39 Tot staving van haar beroep voert verzoekster drie middelen aan, gebaseerd op, ten eerste, schending van het evenredigheidsbeginsel, ten tweede, schending van de bevoegdheden van de lidstaten en van het subsidiariteitsbeginsel en, ten derde, schending van de grondrechten. Het Gerecht acht het zinvol om eerst het eerste en het derde middel samen te behandelen en vervolgens het tweede middel.

Eerste en derde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel en van grondrechten

- 40 Verzoekster betoogt dat de Commissie, door te weigeren om kosteloos emissierechten toe te wijzen in gevallen van onredelijke hardheid, het evenredigheidsbeginsel en haar grondrechten heeft geschonden. Primair stelt zij de Commissie met haar opvatting dat besluit 2011/278 in de weg staat aan de toewijzing van emissierechten op grondslag van een hardheidsclausule, dat besluit verkeerd heeft opgevat en haar grondrechten heeft geschonden. Subsidiair voert verzoekster aan dat, mocht haar primaire redenering worden afgewezen op grond dat besluit 2011/278 niet uitdrukkelijk de mogelijkheid noemt om extra emissierechten toe te kennen in gevallen van onredelijke hardheid, dit besluit dan onevenredig is en haar grondrechten schendt.
- Primaire redenering: schending van het evenredigheidsbeginsel en van grondrechten wegens een verkeerde opvatting van besluit 2011/278
- 41 Verzoekster betoogt dat de Commissie besluit 2011/278 verkeerd heeft opgevat door ervan uit te gaan dat dit besluit eraan in de weg staat dat emissierechten worden toegekend op basis van een hardheidsclausule. Door haar weigering om de toewijzing van emissierechten op basis van § 9, lid 5, TEHG toe te staan, heeft de Commissie het evenredigheidsbeginsel en haar grondrechten, te weten

haar vrijheid van beroep, haar vrijheid van ondernemerschap en haar recht op eigendom als bedoeld in de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, geschonden.

- 42 Voor de slotsom dat de Commissie besluit 2011/278 verkeerd heeft opgevat en bijgevolg het evenredigheidsbeginsel en verzoeksters grondrechten heeft geschonden door te weigeren de kosteloze toewijzing van emissierechten toe te staan op grondslag van een hardheidsclausule, moet een dergelijke toewijzing mogelijk zijn volgens dat besluit, dat is gebaseerd op richtlijn 2003/87, hetgeen de Commissie betwist.
- 43 In casu moet worden vastgesteld dat de kosteloze toewijzing van emissierechten op basis van een hardheidsclausule niet mogelijk was volgens besluit 2011/278, dat is gebaseerd op richtlijn 2003/87, want, volgens de regels van het toepasselijke recht liet besluit 2011/278 niet toe dat de Commissie toestaat dat op basis van een dergelijke clausule emissierechten zouden worden toegewezen en de Commissie beschikte over geen enkele beoordelingsbevoegdheid, zoals zij zelf stelt.
- 44 Ten eerste mag de Commissie ingevolge besluit 2011/278 immers niet toestaan dat op basis van een hardheidsclausule zoals die van § 9, lid 5, TEHG emissierechten kosteloos worden toegewezen. Artikel 10 van besluit 2011/278 bevat namelijk de regels op basis waarvan de lidstaten voor ieder jaar het aantal emissierechten moeten berekenen dat met ingang van 2013 kosteloos wordt toegewezen aan elke gevestigde installatie op hun grondgebied. Volgens deze bepaling dienen de lidstaten de kosteloos aan elke installatie op hun grondgebied toe te wijzen hoeveelheid emissierechten te berekenen op basis van de in besluit 2011/278 bepaalde benchmarks of van de procesemissies, van bepaalde vermenigvuldigingscoëfficiënten en van de overeenkomstig artikel 15, lid 3, van dat besluit bepaalde transsectorale correctiefactor.
- 45 Deze toewijzingsregels zijn uiteengezet in de considerans van besluit 2011/278. Blijkens punt 4 van de considerans van besluit 2011/278 heeft de Commissie, voor zover dit haalbaar was, benchmarks ontwikkeld voor producten. Volgens punt 12 van de considerans van dat besluit is er, waar de berekening van een productbenchmark niet haalbaar was, maar toch voor kosteloze toewijzing van emissierechten in aanmerking komende broeikasgasemissies voorkomen, een hiërarchie van drie soorten „fallback”-aanpak ontwikkeld. Blijkens dat punt 12 is de warmtebenchmark toepasselijk voor warmteverbruikende processen waarbij een meetbare warmtedrager wordt gebruikt. De brandstofbenchmark is toepasselijk wanneer niet-meetbare warmte wordt verbruikt. Voor procesemissies worden de emissierechten toegewezen op basis van historische emissies.
- 46 Het bij besluit 2011/278 ingestelde systeem geeft dus uitputtende regels voor de kosteloze toewijzing van emissierechten zodat elke kosteloze toewijzing van emissierechten buiten deze regels is uitgesloten. Voor deze slotsom is steun te vinden in het feit dat de opnemings van een hardheidsclausule tijdens de procedure voor de vaststelling van besluit 2011/278 weliswaar was besproken op initiatief van een lidstaat, doch uiteindelijk niet was aanvaard, waarop de Commissie ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht heeft gewezen.
- 47 Ten tweede beschikte de Commissie over geen enkele beoordelingsbevoegdheid om de opnemings van verzoeksters installatie op de overeenkomstig artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/87 bij de Commissie ingediende lijsten van onder deze richtlijn vallende installaties alsmede de voorlopige jaarlijkse totale hoeveelheden overeenkomstige kosteloos aan deze installatie toegewezen emissierechten af te wijzen. Het bestreden besluit heeft immers als rechtsgrondslagen de artikelen 10 bis en 11 van richtlijn 2003/87. Overeenkomstig artikel 11, lid 1, van deze richtlijn verstrekt elke lidstaat de Commissie de lijst met installaties op zijn grondgebied die onder die richtlijn vallen en alle kosteloze toewijzingen aan elke installatie op zijn grondgebied, berekend overeenkomstig de in artikel 10 bis, lid 1, en artikel 10 quater van die richtlijn geformuleerde regels. Volgens artikel 11, lid 3, van deze richtlijn mogen de lidstaten geen kosteloze toewijzingen verlenen aan installaties waarvan opnemings in de in lid 1 van dit artikel bedoelde lijst door de Commissie is geweigerd. Zoals de Commissie stelt volgt uit

artikel 11, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/87 dat haar beslissing om de opneming van een installatie op de betrokken lijst al dan niet te weigeren uitsluitend afhangt van de vraag of de door de betrokken lidstaat aan de installatie toegewezen emissierechten zijn berekend in overeenstemming met de regels van artikel 10 bis, lid 1, en artikel 10 quater van die richtlijn. Is dat niet het geval, dan moet de Commissie deze opneming weigeren zonder dat zij daarbij over een beoordelingsbevoegdheid beschikt.

- 48 Ten derde, voor zover verzoekster betoogt dat kan worden erkend dat er sprake is van overmacht wat aldus de kosteloze toewijzing van emissierechten toelaat wanneer een onderneming insolvelabel dreigt te worden en niet aan zijn restitutieverplichtingen dreigt te kunnen voldoen bij gebrek aan middelen, moet haar redenering eveneens worden afgewezen. Volgens de rechtspraak kan immers inderdaad zelfs bij gebreke van een specifieke bepaling overmacht worden aangenomen wanneer de door rechtssubjecten aangevoerde, van buiten komende oorzaak onvermijdelijke en onafwendbare gevolgen heeft die het de betrokkenen objectief onmogelijk maken hun verplichtingen na te komen (arrest van 17 oktober 2013, *Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka*, C-203/12, Jurispr., EU:C:2013:664, punt 31; zie tevens in die zin arrest van 18 maart 1980, *Ferriera Valsabbia e.a./Commissie*, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78–228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 en 85/79, Jurispr., EU:C:1980:81, punt 140). Daar evenwel verzoekster sinds 1 januari 2005 is onderworpen aan de in richtlijn 2003/87 voorziene regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, is het enkele risico insolvelabel te worden en niet te kunnen voldoen aan een restitutieverplichting wegens gebrek aan middelen, niet toereikend om te kunnen vaststellen dat er sprake is van overmacht, waarvoor abnormale en onvoorzienbare omstandigheden vereist zijn die zich hebben voorgedaan buiten toedoen van degene die zich erop beroept en waarvan de gevolgen ondanks alle voorzorgsmaatregelen niet konden worden vermeden (zie arrest van 18 juli 2013, *Eurofit*, C-99/12, Jurispr., EU:C:2013:487, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Bijgevolg heeft de Commissie besluit 2011/278 niet verkeerd opgevat door de kosteloze toewijzing van emissierechten op grondslag van een hardheidsclausule, af te wijzen.
- 50 Verzoeksters primaire redenering moet derhalve worden afgewezen.

– Subsidiäre redenering: besluit 2011/278 schendt het evenredigheidsbeginsel en de grondrechten

- 51 Verzoekster betoogt dat besluit 2011/278, voor zover daarbij de kosteloze toewijzing van emissierechten op grondslag van een hardheidsclausule niet is toegestaan, haar grondrechten en het evenredigheidsbeginsel schendt.
- 52 Bijgevolg moet worden onderzocht of de Commissie verzoeksters grondrechten en het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door in de in besluit 2011/278 geformuleerde regels voor de kosteloze toewijzing van emissierechten niet te bepalen dat die kosteloze emissierechten konden worden toegewezen op basis van een hardheidsclausule.
- 53 Vastgesteld zij dat een schending van de grondrechten en van het evenredigheidsbeginsel wegens het ontbreken van een hardheidsclausule in de in besluit 2011/278 geformuleerde regels voor de kosteloze toewijzing van emissierechten, niet bij voorbaat kan worden uitgesloten, omdat artikel 10 bis van richtlijn 2003/87, dat de rechtsgrondslag voor dat besluit vormt, de kosteloze toewijzing van emissierechten door de Commissie op basis van een dergelijke clausule niet uitsluit. Ten eerste was de Commissie ingevolge artikel 10 bis, lid 1, eerste en tweede alinea, van richtlijn 2003/87 immers gehouden volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de hele Unie vast te stellen voor het geharmoniseerd kosteloos toewijzen van emissierechten, welke maatregelen beoogden niet-essentiële onderdelen van richtlijn 2003/87 te wijzigen door haar aan te vullen. De vaststelling, door de Commissie, van een hardheidsclausule die van toepassing is op alle lidstaten, zou hebben voldaan aan het vereiste van volledige harmonisatie van deze uitvoeringsmaatregelen voor de hele Unie. Voor

zover voorts een dergelijke maatregel of clause enkel betrekking zou hebben gehad op uitzonderlijke gevallen en, bijgevolg, de bij richtlijn 2003/87 ingestelde regeling niet in twijfel zou hebben getrokken, zou deze niet hebben beoogd essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen. Ten tweede was de Commissie ingevolge artikel 10 bis, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/87 gehouden voor zover mogelijk ex-antebenchmarks te bepalen. Waar de berekening van een productbenchmark niet haalbaar was, maar toch voor kosteloze toewijzing van emissierechten in aanmerking komende broeikasgasemissies voorkomen, beschikte de Commissie over een beoordelingsbevoegdheid om regels vast te stellen, wat zij heeft gedaan door een hiërarchie van drie soorten „fallback”-aanpak vast te stellen. In het kader van deze beoordelingsbevoegdheid had de Commissie dus in beginsel ook in de kosteloze toewijzing van emissierechten op grondslag van een hardheidsclausule kunnen voorzien.

- 54 Tot staving van haar redenering voert verzoekster aan dat besluit 2011/278, doordat daarin niet is voorzien in een hardheidsclausule, haar vrijheid van beroep, haar vrijheid van ondernemerschap en haar recht op eigendom, als vervat in de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest van de grondrechten, alsmede het evenredigheidsbeginsel niet eerbiedigt.
- 55 Krachtens artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU erkent de Unie de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten, dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.
- 56 Artikel 15, lid 1, van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat eenieder het recht heeft te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen. Volgens artikel 16 van het Handvest van de grondrechten wordt de vrijheid van ondernemerschap erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken. De bij genoemd artikel 16 verleende bescherming omvat de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging, zoals voortvloeit uit de toelichtingen bij dit artikel, die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest van de grondrechten voor de uitlegging daarvan in acht moeten worden genomen (arrest van 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, Jurispr., EU:C:2013:28, punt 42).
- 57 Ingevolge artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten heeft eenieder het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist. De bij dat artikel verleende bescherming betreft rechten met een vermogenswaarde waaruit vanuit het oogpunt van de rechtsorde een verworven rechtspositie voortvloeit op basis waarvan deze rechten door en ten gunste van de houder ervan kunnen worden uitgeoefend (arrest Sky Österreich, punt 56 supra, EU:C:2013:28, punt 34).
- 58 Vastgesteld zij dat de Commissie, bij het ontbreken van een hardheidsclausule in besluit 2011/278, gehouden was de kosteloze toewijzing van emissierechten aan verzoekster boven op hetgeen de toewijzingsregels van dat besluit toelieten, te weigeren. Daar een dergelijke clause bedoeld is voor gevallen waarin de betrokken installatie geconfronteerd wordt met onredelijke hardheid die het bestaan ervan bedreigt, vormt het ontbreken ervan een inmenging in verzoeksters vrijheid van beroep en van ondernemerschap en in haar recht op eigendom.
- 59 Volgens vaste rechtspraak heeft de vrije uitoefening van een beroepsactiviteit, net zoals het eigendomsrecht, evenwel geen absolute gelding, maar moet zij in relatie tot haar sociale functie worden beschouwd. Bijgevolg kunnen de uitoefening van deze vrijheden en het recht op eigendom aan beperkingen worden onderworpen voor zover zulke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Unie nastreeft en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep waardoor deze rechten in hun kern worden aangetast (arrest van 14 mei 1974, Nold/Commissie, 4/73, Jurispr., EU:C:1974:51,

punt 14; zie tevens arresten van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, C-143/88 en C-92/89, Jurispr., EU:C:1991:65, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 6 september 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, Jurispr., EU:C:2012:526, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Sky Österreich, punt 56 supra, EU:C:2013:28, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten moeten beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

- 60 Wat bovengenoemde doelstellingen van algemeen belang betreft, volgt uit vaste rechtspraak ook dat milieubescherming een van die doelstellingen is (zie arrest van 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, Jurispr., EU:C:2010:127, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Vastgesteld moet worden dat het ontbreken van een hardheidsclausule in besluit 2011/278 geen afbreuk doet aan de wezenlijke inhoud van de vrijheid van beroep en van ondernemerschap noch aan het recht op eigendom. Het ontbreken van een dergelijke clausule belet immers niet als zodanig dat de exploitanten van aan de regeling voor de handel in emissierechten onderworpen installaties een beroeps- en ondernemersactiviteit uitoefenen en ontnemt hun evenmin hun eigendom. De voor de betrokken installaties uit het ontbreken van een dergelijke clausule voortvloeiende lasten houden verband met de verplichting om de ontbrekende emissierechten op een veiling te kopen, wat de bij richtlijn 2009/29 ingestelde regel is.
- 62 Wat de evenredigheid van de vastgestelde inmenging betreft, vereist volgens vaste rechtspraak het evenredigheidsbeginsel, dat behoort tot de algemene beginselen van het Unierecht, dat de handelingen van de instellingen niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is om de door de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelstellingen (zie arrest van 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Jurispr., EU:C:2010:419, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Aangaande de rechterlijke toetsing van de in punt 62 hierboven genoemde voorwaarden moet worden erkend dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op een gebied als het onderhavige, waarin zij politieke, economische en sociale keuzes en ingewikkelde beoordelingen en evaluaties moet maken tegen de achtergrond van de algemene doelstelling om broeikasgasemissies door middel van een regeling voor de handel in emissierechten op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen (artikel 1, eerste alinea, en punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/87). Aan de rechtmatigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel kan slechts worden afgedaan wanneer deze kennelijk ongeschikt is om het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel te bereiken (zie in die zin arresten van 12 december 2006, Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, Jurispr., EU:C:2006:772, punt 145 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 7 maart 2013, Polen/Commissie, T-370/11, Jurispr., EU:T:2013:113, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Verzoekster betwist dat besluit 2011/278 geschikt is en betoogt dat dit besluit kennelijk onevenredig in strikte zin is.
- 65 In de eerste plaats, met betrekking tot de geschiktheid van besluit 2011/278, betoogt verzoekster dat het ontbreken van een hardheidsclausule klimaatbescherming niet dient. Ten eerste leidt volgens haar elke verhoging van het aantal emissierechten in een specifiek geval tot een verhoging van de transsectorale correctiefactor, die tot doel heeft de eerbiediging van de definitief vastgestelde voor de hele Unie te verstrekken hoeveelheid emissierechten te verzekeren. Ten tweede zou het verdwijnen

van haar installatie niet leiden tot een absolute verlaging van de emissies, omdat de productvraag niet zou stoppen en zou worden gedekt door buiten de Unie gevestigde concurrenten, die niet minder emissies veroorzaken.

- 66 In dit verband zij erop gewezen dat het uitdrukkelijke hoofddoel van richtlijn 2003/87, in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29, erin bestond de broeikasgasemissies substantieel te verminderen teneinde de verplichtingen van de Unie en de lidstaten uit hoofde van het Protocol van Kyoto, dat is goedgekeurd bij beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130, blz. 1) na te komen (arresten van 29 maart 2012, Commissie/Polen, C-504/09 P, Jurispr., EU:C:2012:178, punt 77, en Commissie/Estland, C-505/09 P, Jurispr., EU:C:2012:179, punt 79). Volgens punt 4 van de considerans van richtlijn 2003/87 zijn de Unie en haar lidstaten op grond van het Protocol van Kyoto gehouden om hun gezamenlijke antropogene broeikasgasemissies in de periode van 2008 tot en met 2012 ten opzichte van 1990 met 8 % te verlagen (arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 67).
- 67 Uit artikel 1, tweede alinea, en punt 3 van de considerans van richtlijn 2003/87 volgt dat deze richtlijn na de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29 voorziet in een sterkere verlaging van de emissies van broeikasgassen teneinde de reductieniveaus te bereiken die op wetenschappelijke gronden noodzakelijk worden geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen. Blijkens deze bepalingen en de punten 3, 5, 6 en 13 van de considerans van richtlijn 2009/29 is het hoofddoel van richtlijn 2003/87, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29, om de algehele uitstoot van broeikasgassen in de Unie tegen 2020 met ten minste 20 % ten opzichte van 1990 te verlagen (arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 68).
- 68 Bij de verwezenlijking van dit doel moet een reeks subdoelstellingen in acht worden genomen en moet van bepaalde instrumenten worden gebruikgemaakt. Het belangrijkste instrument hiervoor is de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, zoals blijkt uit artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 en punt 2 van de considerans van deze richtlijn. Artikel 1, eerste alinea, van deze richtlijn bepaalt dat deze regeling de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze beoogt te verminderen. De andere subdoelstellingen van die regeling zijn met name, zoals in de punten 5 en 7 van de considerans van die richtlijn is uiteengezet, het handhaven van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid en het bewaren van de eenheid van de interne markt en van de mededingingsvoorwaarden (arresten Commissie/Polen, punt 66 supra, EU:C:2012:178, punt 77; Commissie/Estland, punt 66 supra, EU:C:2012:179, punt 79, en Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 69).
- 69 Wat ten eerste het hoofddoel van richtlijn 2003/87 betreft, te weten de vermindering van de emissies van broeikasgassen in de Unie, kan niet worden betoogd dat de in besluit 2011/278 vervatte toewijzingsregels bij het ontbreken van een hardheidsclausule kennelijk ongeschikt zijn om dat doel te bereiken. De in besluit 2011/278 opgenomen berekeningsregels voor de toewijzingen van emissierechten op basis van de productbenchmark, de warmtebenchmark en de brandstofbenchmark alsmede de procesemissies beogen dat de hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten voor de derde handelsperiode, te weten vanaf 2013, wordt verminderd ten opzichte van de voor de tweede handelsperiode, te weten het tijdvak 2008-2012, toe te wijzen hoeveelheid. Deze maatregelen maken deel uit van de overgangsregels voor de kosteloze toewijzing van emissierechten als voorzien in artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 en hebben blijkens lid 1, derde alinea, van dat artikel tot doel te waarborgen dat de toewijzing gebeurt op een wijze die de reductie van broeikasgasemissies en het gebruik van energie-efficiënte technieken stimuleert en niet aanzet tot een toename van de emissies.
- 70 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door het feit dat, indien de kosteloze toewijzing van extra emissierechten op basis van een hardheidsclausule zou zijn toegestaan, de in artikel 10 bis, lid 5, van richtlijn 2003/87 bedoelde maximale jaarlijkse hoeveelheid kosteloze emissierechten niet zou

toenemen vanwege de noodzakelijke toepassing van de uniforme transsectorale correctiefactor, die zou leiden tot een uniforme vermindering van de aanvankelijke hoeveelheid kosteloze emissierechten in alle betrokken bedrijfstakken en deeltakken. Zoals de Commissie stelt, zouden de exploitanten van installaties, indien er een hardheidsclausule zou bestaan, immers minder geneigd kunnen zijn om hun emissies te verminderen middels economische of technische aanpassingsmaatregelen, omdat zij zouden kunnen verzoeken dat aan hun installaties in geval van onredelijke hardheid kosteloos extra emissierechten worden toegekend.

- 71 Wat verzoeksters argument betreft dat het verdwijnen van haar installatie niet tot een absolute verlaging van de emissies zou leiden, daar de productvraag niet zou stoppen en zou worden gedekt door buiten de Unie gevestigde concurrenten, die niet minder emissies veroorzaken, moet worden vastgesteld, ten eerste, dat het hoofddoel van richtlijn 2003/87 erin bestaat de broeikasgasemissies in de Unie te verminderen. Ten tweede is het inherent aan algemene toewijzingsregels dat zij voor bepaalde installaties grotere gevolgen hebben dan voor andere installaties (arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 85). Voorts bevat artikel 10 bis, lid 12, van richtlijn 2003/87 een bijzondere regel voor de kosteloze toewijzing van emissierechten aan installaties in bedrijfstakken of deeltakken waar een significant risico op het „weglekeffect” bestaat, te weten een risico dat de activiteiten van in de Unie gevestigde ondernemingen in bedrijfstakken die aan sterke internationale concurrentie onderhevig zijn, worden verplaatst naar derde landen waarin de vereisten op het gebied van de broeikasgasemissies minder strikt zijn. Deze bijzondere regel verlaagt het risico dat de emissies eenvoudigweg worden verplaatst.
- 72 Wat ten tweede de subdoelstellingen van richtlijn 2003/87 betreft, te weten het behoud van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid, heeft het Gerecht weliswaar reeds geoordeeld dat de doelstelling om de broeikasgassen overeenkomstig de verbintenissen van de Unie en de lidstaten uit hoofde van het Protocol van Kyoto te verminderen, zo veel mogelijk met inachtneming van de behoeften van de Europese economie moet worden verwezenlijkt (arrest van 23 november 2005, Verenigd Koninkrijk/Commissie, T-178/05, Jurispr., EU:T:2005:412, punt 60). Evenwel moet rekening worden gehouden met het feit dat volgens punt 15 van de considerans van richtlijn 2009/29 vanaf de derde handelsperiode veiling het basisbeginsel voor toewijzing van emissierechten dient te zijn, zoals is voorzien in artikel 10 van richtlijn 2003/87 (arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 72). Aangezien is voorzien in uitzonderingen op dit beginsel teneinde eventuele negatieve gevolgen van de regeling voor de handel in emissierechten voor deze subdoelstellingen af te zwakken, te weten de overgangsregels van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 – met de kosteloze toewijzing van emissierechten gedurende een overgangsperiode, de mogelijkheid van financiële maatregelen als bedoeld in lid 6 van dat artikel, en de bijzondere regels die gelden voor de bedrijfstakken die onderhevig zijn aan significant risico van het CO₂-weglekeffect als bedoeld in lid 12 van dat artikel –, kan moeilijk worden betoogd dat de toewijzingsregels van besluit 2011/278 kennelijk ongeschikt zijn ten opzichte van deze subdoelstellingen.
- 73 Bijgevolg heeft verzoekster geen gegevens aangevoerd op basis waarvan zou kunnen worden aangenomen dat besluit 2011/278, wegens het ontbreken van een hardheidsclausule, kennelijk ongeschikt was ten opzichte van de te bereiken doelen.
- 74 Wat in de tweede plaats de evenredigheid in strikte zin van besluit 2011/278 betreft, voor zover deze geen hardheidsclausule bevat, dient in herinnering te worden gebracht dat dit besluit overeenkomstig dat beginsel, ook al is het geschikt en noodzakelijk om de legitiem nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, geen nadelen mag veroorzaken die onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen (zie in die zin arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 89).
- 75 Derhalve moet worden onderzocht of het feit dat besluit 2011/278 geen hardheidsclausule bevat voor de aan de regeling voor de handel in emissierechten onderworpen exploitanten van installaties, nadelen kan veroorzaken die onevenredig zijn aan de met de instelling van die regeling nagestreefde doelstellingen zodat dit besluit kennelijk onevenredig in strikte zin zou zijn.

- 76 In dit verband moet erop worden gewezen dat de Commissie bij de vaststelling van op Unieniveau volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten uit hoofde van artikel 10 bis, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87, een evenwicht moest vinden tussen de grondrechten van de aan de regeling voor de handel in emissierechten onderworpen exploitanten van installaties en de bescherming van het milieu als bedoeld in artikel 37 van het Handvest van de grondrechten, in artikel 3, lid 3, eerste alinea, VEU en in de artikelen 11 VWEU en 191 VWEU.
- 77 Wanneer verscheidene door de rechtsorde van de Unie beschermde rechten en fundamentele vrijheden aan de orde zijn, moeten bij de beoordeling van de eventuele onevenredigheid van een Unierechtelijk voorschrift de vereisten inzake de bescherming van deze verschillende rechten en vrijheden met elkaar worden verzoend en moet een juist evenwicht ertussen worden verzekerd (zie arrest *Sky Österreich*, punt 56 supra, EU:C:2013:28, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie tevens in die zin arrest van 12 juni 2003, *Schmidberger*, C-112/00, Jurispr., EU:C:2003:333, punten 77 en 81).
- 78 Verzoekster betoogt dat de Commissie de bescherming van het milieu en haar economische ruïnering niet juist heeft beoordeeld en niet juist tegen elkaar heeft afgewogen. De Commissie heeft volgens haar vastgesteld dat haar faillissementsprocedure een positieve maatregel voor de milieubescherming zou zijn. Volgens verzoekster is de Commissie eraan voorbijgegaan dat een verbetering van de bescherming van het klimaat in casu niet vaststond omdat het risico bestaat dat de emissies naar buiten de Unie worden verplaatst. Voorts heeft de Commissie de ernstige consequenties miskend die voor verzoekster, voor haar werknemers en voor haar afnemers voortvloeien uit de beëindiging van haar activiteiten. Volgens verzoekster heeft de Commissie ten onrechte gemeend dat klimaatbescherming zwaarder diende te wegen dan de handhaving van een groot aantal banen.
- 79 Vastgesteld zij dat verzoekster geen gegevens heeft aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen dat besluit 2011/278 bij het ontbreken van een hardheidsclausule, kennelijk onevenredig in strikte zin is.
- 80 Ten eerste is immers de invoering van een hardheidsclausule, anders dan de Commissie stelt, ongetwijfeld niet onverenigbaar met de doelen van richtlijn 2003/87, aangezien het hoofddoel van vermindering van de broeikasgasemissies in de Unie moet worden bereikt met inachtneming van een reeks subdoelstellingen en met gebruikmaking van bepaalde instrumenten (zie punt 68 hierboven). Artikel 1, eerste alinea, van deze richtlijn zet uiteen dat de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten die emissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze beoogt te verminderen. Een van de andere subdoelstellingen van die regeling is, zoals in punt 5 van de considerans van deze richtlijn is uiteengezet, de handhaving van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid. De kosteloze toewijzing van emissierechten op basis van een hardheidsclausule beoogt precies dergelijke moeilijkheden voor de betrokken installaties te voorkomen en is dus gunstig voor het behoud van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid.
- 81 De invoering van een dergelijke clausule valt evenwel moeilijk te verenigen met het beginsel dat de vervuiler betaalt, dat voor milieugebied is vervat in artikel 191, lid 2, VWEU. Overeenkomstig dat beginsel beoogde de regeling voor de handel in emissierechten immers een prijs vast te stellen voor de broeikasgasemissies en de marktdeelnemers de keuze te laten om de prijs te betalen dan wel hun emissies te verminderen (arrest *Polen/Commissie*, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 90). Het beginsel dat de vervuiler betaalt, beoogt dus in wezen elke betrokken installatie op individuele wijze verantwoordelijkheid te laten nemen. De invoering van een hardheidsclausule zou leiden tot de kosteloze toewijzing van extra emissierechten aan bepaalde installaties en tot een uniforme vermindering met dezelfde hoeveelheid van dat type rechten voor alle installaties van alle betrokken bedrijfstakken en deeltakken, omdat noodzakelijkerwijs de uniforme transsectorale correctiefactor wordt toegepast, daar de jaarlijkse maximumhoeveelheid emissierechten als bedoeld in artikel 10 bis, lid 5, van richtlijn 2003/87, niet kan worden verhoogd. De verhoging van de hoeveelheden kosteloos aan de betrokken installaties toe te wijzen emissierechten op basis van een hardheidsclausule, zou dus

tot gevolg kunnen hebben dat dit type emissierechten voor andere installaties vermindert (zie in die zin arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 83). Dat zou mogelijk kunnen zijn indien de kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig de regeling voor de handel in emissierechten zou worden beheerst door het solidariteitsbeginsel, zoals het geval was voor het quotastelsel op basis van artikel 58 KS in geval van een uitgesproken crisis in de ijzer- en staalindustrie, om de consequenties waartoe een aanpassing van de productie aan de verminderde afzetmogelijkheden leidt, billijk over deze industrie te verdelen (arrest van 29 september 1987, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke/Commissie, 351/85 en 360/85, Jurispr., EU:C:1987:392, punten 13-16). De instelling van een regeling voor de handel in emissierechten behoort echter tot het milieugebied, waarvoor het beginsel geldt dat de vervuiler betaalt.

- 82 Ten tweede hebben de regels die bij richtlijn 2009/29 voor de handelsperioden vanaf 2013 zijn ingevoerd, de methoden voor de toewijzing van emissierechten grondig gewijzigd om, gelet op de ervaring die was opgedaan gedurende de eerste en de tweede handelsperiode, te weten de perioden 2005-2007 en 2008-2012, een meer geharmoniseerde regeling voor de handel in emissierechten in te voeren teneinde de voordelen van de handel in emissierechten beter te benutten, verstoringen van de interne markt te voorkomen en de koppeling van de verschillende handelsregelingen te vergemakkelijken, zoals in punt 8 van de considerans van richtlijn 2009/29 is aangegeven (arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 53). Voorts volgt uit artikel 1, tweede alinea, en punt 3 van de considerans van richtlijn 2003/87 dat deze richtlijn na de wijziging ervan bij richtlijn 2009/29 voorziet in een sterkere verlaging van de broeikasgasemissies teneinde de reductieniveaus te bereiken die op wetenschappelijke gronden noodzakelijk worden geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen (arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 68). Voor de derde handelsperiode bepaalt artikel 9 van richtlijn 2003/87 dat de hoeveelheid emissierechten die met ingang van 2013 elk jaar voor de hele Unie wordt toegewezen, halverwege de periode van 2008-2012 lineair afneemt. Volgens artikel 10, lid 1, van richtlijn 2003/87 en punt 15 van de considerans van richtlijn 2009/29 dient vanaf 2013 veiling het basisbeginsel voor toewijzing van emissierechten te zijn. Ingevolge artikel 10 bis, lid 3, van richtlijn 2003/87 wordt in beginsel geen kosteloze toewijzing meer gegeven aan elektriciteitsopwekkers. Overeenkomstig artikel 10 bis, lid 11, tweede volzin, van richtlijn 2003/87 moet de kosteloze toewijzing na 2013 elk jaar met gelijke hoeveelheden worden verlaagd, zodat er in 2020 30 % kosteloze toewijzing is, met als doel geen kosteloze toewijzing meer in 2027.
- 83 Teneinde de consequenties van deze regeling voor de handel in emissierechten voor de betrokken bedrijfstakken en deeltakken af te zwakken, heeft de Uniewetgever in artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 overgangsmaatregelen vastgesteld om de grondrechten te eerbiedigen en de beginselen in acht te nemen die met name in het Handvest van de grondrechten zijn erkend, zoals blijkt uit punt 50 van de considerans van richtlijn 2009/29. Hij heeft aldus een overgangsregeling ingesteld betreffende de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de andere bedrijfstakken dan die van de elektriciteitsopwekking, waarvoor volgens artikel 10 bis, lid 3, van richtlijn 2003/87 geen kosteloze toewijzing plaatsvindt. Blijkens punt 19 van de considerans van richtlijn 2009/29 kan deze bedrijfstak volgens de wetgever de hogere kosten van CO₂ doorberekenen.
- 84 Voorts heeft de wetgever, blijkens punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/87, bijzondere regels in het leven geroepen voor bepaalde bedrijfstakken teneinde een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid teweeg te brengen.
- 85 Ten eerste kunnen de lidstaten volgens artikel 10 bis, lid 6, van richtlijn 2003/87 financiële maatregelen nemen ten behoeve van bedrijfstakken of deeltakken waarvan wordt vastgesteld dat het wegleffect een significante risicofactor vormt ten gevolge van in de elektriciteitsprijzen doorberekende kosten in verband met broeikasgasemissies, teneinde deze kosten te compenseren, en wanneer deze financiële maatregelen in overeenstemming zijn met de ter zake geldende of vast te stellen regels inzake overheidssteun. In dat verband heeft de Commissie de richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten na

2012 (PB 2012, C 158, blz. 4) vastgesteld. Tevens heeft zij reeds staatssteun goedgekeurd bestemd voor de Duitse bedrijven waarvoor het CO₂-weglekeffect een significante risicofactor vormt vanwege de in de elektriciteitsprijs doorberekende kosten in verband met de broeikasgasemissies (PB 2013, C 353, blz. 2).

- 86 Ten tweede heeft de wetgever in artikel 10 bis, lid 12, van richtlijn 2003/87 een specifieke regel opgenomen voor de kosteloze toewijzing van emissierechten aan installaties van bedrijfstakken of deeltakken die aan een significant weglekrisico zijn blootgesteld. Volgens deze regel moesten in 2013 en in elk daaropvolgend jaar tot en met 2020 aan de betrokken installaties kosteloos emissierechten worden toegewezen voor 100 % van de hoeveelheid als bepaald overeenkomstig de in artikel 10 bis, lid 1, van richtlijn 2003/87 bedoelde maatregelen. Deze regel is volgens punt 24 van de considerans van richtlijn 2009/29 ingevoerd ter vermijding van de economische nadelen voor de energie-intensieve bedrijfstakken en deeltakken in de Unie die onderhevig zijn aan internationale concurrentie, die niet aan vergelijkbare CO₂-beperkingen is onderworpen.
- 87 Bovendien bepalen de lidstaten krachtens artikel 10, lid 3, van richtlijn 2003/87 hoe de opbrengsten van de veiling van emissierechten worden gebruikt. Hierbij zijn zij verplicht ten minste 50 % van de opbrengsten van de veiling van emissierechten te gebruiken voor de in deze bepaling genoemde doelstellingen, waaronder met name, volgens lid 3, sub a en g, respectievelijk de reductie van de emissie van broeikasgassen en de financiering van onderzoek en ontwikkeling inzake energie-efficiëntie en schone technologieën in de onder richtlijn 2003/87 vallende sectoren.
- 88 Daar het in richtlijn 2003/87 geformuleerde basisbeginsel van de veiling van emissierechten niet in twijfel is getrokken door verzoekster, bestaat het nadeel dat de exploitanten van aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten onderworpen installaties kunnen ondergaan wegens het ontbreken van een hardheidsclausule, er bijgevolg in dat zij gedurende de overgangsperiode enkel kosteloze emissierechten kunnen verkrijgen overeenkomstig de regels van besluit 2011/278 en niet daar bovenop uit hoofde van een dergelijke clausule.
- 89 Besluit 2011/278 lijkt echter niet kennelijk onevenredig in strikte zin te zijn vanwege het feit dat het niet, als aanvulling, voorziet in een hardheidsclausule voor bijzondere gevallen. Verzoekster heeft geen gegevens aangevoerd op basis waarvan kan worden aangenomen dat, naast het risico in een markteconomie, het voortbestaan van exploitanten van aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten onderworpen installaties in de regel wordt bedreigd door de toepassing van de toewijzingsregels van besluit 2011/278. Dat dit besluit geen clausule bevat om situaties te vermijden waarin het bestaan van een onderneming wordt bedreigd wegens economische en financiële moeilijkheden als gevolg van het individuele beheer ervan, rechtvaardigt niet de slotsom dat het kennelijk onevenredig in strikte zin is. In dit verband moet worden opgemerkt dat de lidstaten, onder eerbiediging van de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU, steunmaatregelen kunnen overwegen.
- 90 In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat verzoeksters economische en financiële moeilijkheden volgens haar in wezen berusten op het feit dat de Commissie ten onrechte zou hebben geweigerd om in besluit 2011/278 een productbenchmark te bepalen speciaal voor montaanwas, waarvan zij enige producent in Europa is. Indien een dergelijke productbenchmark zou zijn vastgesteld, had verzoekster, zo meent zij, op basis van de toewijzingsregels van besluit 2011/278 voldoende kosteloze emissierechten kunnen krijgen. Op basis van de omstandigheden die aan deze moeilijkheden ten grondslag liggen, die de bepaling van een productbenchmark voor een specifiek product door de Commissie betreffen, kan echter niet worden aangenomen dat het bestaan van de installaties in de regel wordt bedreigd door de toepassing van de toewijzingsregels van besluit 2011/278, temeer daar verzoekster in het kader van het onderhavige beroep geen enkel middel heeft aangevoerd dat is ontleend aan het feit dat in dat besluit geen productbenchmark voor montaanwas is bepaald, zoals ook is gebleken ter terechtzitting.

- 91 In het bijzonder volgt niet uit de door verzoekster aangevoerde feitelijke en juridische gegevens dat de regels van artikel 10 bis, lid 12, van richtlijn 2003/87 in bepaalde gevallen economische moeilijkheden niet kunnen vermijden voor installaties die deel uitmaken van een bedrijfstak die is blootgesteld aan een significant weglekrisico, overeenkomstig besluit 2010/2/EU van de Commissie van 24 december 2009 tot vaststelling, overeenkomstig richtlijn 2003/87, van een lijst van bedrijfstakken en deeltakken die worden geacht te zijn blootgesteld aan een significant CO₂-weglekrisico (PB 2010, L 1, blz. 10), zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit 2014/9/EU van de Commissie van 18 december 2013 (PB 2014, L 9, blz. 9). In dit verband moet worden vastgesteld dat verzoekster tot een dergelijke bedrijfstak behoort, krachtens punt 1.2 van de bijlage bij besluit 2010/2. Verzoekster behoort immers tot de bedrijfstak „Vervaardiging van geraffineerde aardolieproducten”, die overeenkomt met code 2320 van de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap (NACE). Verzoekster geniet dus reeds een bijzondere behandeling daar zij in 2013 een hoeveelheid kosteloze emissierechten heeft gekregen en deze voor elk volgende jaar tot 2020 ook zal krijgen voor 100 % van de overeenkomstig besluit 2011/278 bepaalde hoeveelheid en niet slechts 80 % met een verlaging elk jaar met gelijke hoeveelheden om in 2020 tot 30 % kosteloze toewijzing te komen, zoals in de algemene regeling is voorzien krachtens artikel 10 bis, lid 11, van richtlijn 2003/87.
- 92 Volgens de rechtspraak hangt het uiteindelijke voordeel voor het milieu af van de strengheid waarmee het totale aantal toegewezen emissierechten wordt vastgesteld, dat de globale grens vormt voor de volgens de regeling voor de handel in emissierechten toelaatbare emissies (arrest Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka, punt 48 supra, EU:C:2013:664, punt 26). Zoals de Commissie stelt, zouden de exploitanten, indien er een hardheidsclausule zou bestaan, minder geneigd zijn hun emissies middels economische of technische aanpassingsmaatregelen te verminderen, omdat zij in geval van onredelijke hardheid altijd om toewijzing van extra emissierechten zouden kunnen verzoeken.
- 93 Voorts is reeds geoordeeld dat de instellingen in de uitoefening van hun bevoegdheden weliswaar ervoor moeten waken aan de deelnemers aan het economisch verkeer zwaardere lasten op te leggen dan nodig om de door de overheid te realiseren doeleinden te bereiken, maar dat daaruit niet volgt dat deze verplichting moet worden afgemeten aan de bijzondere situatie van een bepaalde groep deelnemers. Een zodanige benadering is, gezien de menigvuldige en ingewikkelde economische situaties, niet slechts onuitvoerbaar, maar zou bovendien een eeuwige bron van rechtsonzekerheid vormen (arresten van 24 oktober 1973, Balkan-Import-Export, 5/73, Jurispr., EU:C:1973:109, punt 22, en 15 december 1994, Unifruit Hellas/Commissie, T-489/93, Jurispr., EU:T:1994:297, punt 74). Bovendien is reeds geoordeeld dat de Commissie door de met beperkende maatregelen van de Unie beoogde marktsanering geenszins wordt verplicht aan de verschillende individuele ondernemingen een, op hun eigen criteria van rentabiliteit en bedrijfsontwikkeling afgestemde, minimumproductie te verzekeren (zie in die zin arresten van 7 juli 1982, Klöckner-Werke/Commissie, 119/81, Jurispr., EU:C:1982:259, punt 13, en 30 november 1983, Ferriere San Carlo/Commissie, 235/82, Jurispr., EU:C:1983:356, punt 18).
- 94 Daaruit volgt dat de door verzoekster subsidiair aangevoerde redenering, en dus het eerste en het derde middel, moeten worden afgewezen.

Tweede middel: schending van de bevoegdheden van de lidstaten en van het subsidiariteitsbeginsel

- 95 Verzoekster betoogt dat de Commissie, door te weigeren kosteloos emissierechten toe te wijzen uit hoofde van de hardheidsclausule van § 9, lid 5, TEHG, de bevoegdheden van de lidstaten heeft geschonden. Volgens haar zijn de lidstaten bevoegd om alle toewijzingsregels vast te stellen die bedoeld zijn om naast de door de Commissie in besluit 2011/278 omschreven toewijzingsmethoden te worden toegepast. Richtlijn 2003/87 bepaalt niet dat de Unie exclusief bevoegd is voor de vaststelling van de toewijzingsregels. Verzoekster betoogt tevens dat de Commissie aldus het subsidiariteitsbeginsel heeft geschonden.

- 96 Wat in de eerste plaats de redenering betreft dat de lidstaten bevoegd zijn om alle toewijzingsregels vast te stellen die bedoeld zijn toepassing te vinden naast de door de Commissie in besluit 2011/ 278 omschreven regels, betoogt verzoekster dat er blijkens artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 andere toewijzingsregels kunnen bestaan naast de door de Commissie omschreven toewijzingsmethoden, omdat anders de in deze bepaling bedoelde weigering zinloos zou zijn. De werkingssfeer van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 kan haars inziens alleen de gevallen bestrijken die niet de individuele toewijzingen en de berekening ervan betreffen, maar de algemene toewijzingsregels, omdat het recht van de Commissie om de individuele toewijzingen van emissierechten door de lidstaten te controleren reeds is vervat in artikel 51 van verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie van 2 mei 2013 tot instelling van een EU-register overeenkomstig richtlijn 2003/87, beschikkingen nr. 280/2004/EG en nr. 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de verordeningen (EU) nr. 920/2010 en (EU) nr. 1193/2011 van de Commissie (PB L 122, blz. 1).
- 97 Dit argument moet worden afgewezen. Artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 betreft immers individuele toewijzingen daar deze bepaling, gelezen in samenhang met lid 1 daarvan, met name voorschrijft dat de Commissie nagaat of de lijsten met installaties en de aan elke installatie kosteloos toegewezen emissierechten in overeenstemming zijn met de regels van artikel 10 bis van richtlijn 2003/87.
- 98 Wat het argument inzake verordening nr. 389/2013 betreft, moet worden vastgesteld dat deze verordening een op artikel 19 van richtlijn 2003/87 gefundeerde uitvoeringsverordening is, waarin dus niet kan worden afgeweken van het bepaalde in artikel 11, lid 3, van die richtlijn. Bovendien heeft verordening nr. 389/2013 ingevolge artikel 1 ervan, enkel betrekking, ten eerste, op het beheer en het onderhoud met betrekking tot het onafhankelijke transactielogboek als bedoeld in artikel 20, lid 1, van richtlijn 2003/87 en de registers als bedoeld in artikel 6 van beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto (PB L 49, blz. 1) en, ten tweede, op de communicatie met het EU-register.
- 99 Verzoekster betoogt tevens dat uit een algemene analyse van de opzet van de in besluit 2011/278 vervatte regeling voor de toewijzing van emissierechten blijkt dat de Bondsrepubliek Duitsland, aangezien de toewijzingsmethoden enkel betrekking hebben op het algemene geval en niet voorzien in uitzonderingen voor atypische situaties, het recht had om deze lacune te vullen middels § 9, lid 5, TEHG. Volgens haar zijn de lidstaten weliswaar niet bevoegd om een regeling te geven voor de door besluit 2011/278 bestreken gevallen, doch zijn zij wel bevoegd om alle andere toewijzingsregels te bepalen die bedoeld zijn toepassing te vinden naast de door de Commissie omschreven toewijzingsmethoden.
- 100 Deze redenering moet eveneens worden afgewezen.
- 101 Ten eerste geeft artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 immers overgangsregels voor de kosteloze toewijzing van emissierechten. Volgens artikel 10 bis, lid 1, eerste alinea, stelt de Commissie volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de hele Unie vast voor het geharmoniseerd toewijzen van broeikasgasemissierechten. Zij heeft dit gedaan door besluit 2011/278 vast te stellen, dat blijkens artikel 1 ervan een voor de hele Unie geldende overgangsregeling vaststelt voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten krachtens richtlijn 2003/87 vanaf 2013. Artikel 10 van besluit 2011/278 bevat de berekeningsmethoden voor de toewijzing van die emissierechten aan de installaties (zie punt 44 hierboven). Zoals de Commissie stelt, veronderstelt een dergelijke volledige harmonisering voor de hele Unie dat de bij besluit 2011/278 vastgestelde toewijzingsregels uitputtend zijn en noodzakelijkerwijs elke kosteloze toewijzing van emissierechten krachtens nationale voorschriften uitsluiten.

- 102 Ten tweede is de kosteloze toewijzing van emissierechten op basis van een nationaal voorschrift dat verder gaat dan de bij besluit 2011/278 vastgestelde regels, in strijd met de doelstelling van de Uniewetgever, die, zoals reeds is geconstateerd (zie punt 82 hierboven), beoogde een meer geharmoniseerde regeling voor de handel in emissierechten in te voeren teneinde de voordelen van de handel in emissierechten beter te benutten, verstoringen van de interne markt te voorkomen en de koppeling van de verschillende handelsregelingen te vergemakkelijken (arrest Polen/Commissie, punt 63 supra, EU:T:2013:113, punt 41).
- 103 Ten derde kan moeilijk worden betoogd dat de toewijzingsregels van besluit 2011/278 enkel betrekking hebben op het algemene geval en dat atypische situaties derhalve door het nationale recht mogen worden geregeld. De Commissie was krachtens artikel 10 bis, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 immers gehouden volledig geharmoniseerde maatregelen voor de hele Unie vast te stellen voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten. Daar het inherent is aan dergelijke algemene toewijzingsregels dat zij voor bepaalde installaties grotere gevolgen hebben dan voor andere installaties (zie punt 71 hierboven), betreffen deze regels alle gevallen en ook de atypische gevallen. Een lidstaat kan niet eenzijdig afwijkingen van de geharmoniseerde Unieregels toestaan (zie naar analogie arrest van 14 mei 1996, Faroe Seafood e.a., C-153/94 en C-204/94, Jurispr., EU:C:1996:198, punt 56).
- 104 Bovendien moet worden opgemerkt dat § 9, lid 5, TEHG niet bepaalt dat de Bondsrepubliek Duitsland bevoegd is om kosteloos emissierechten toe te wijzen aan exploitanten van installaties die het hoofd moeten bieden aan onredelijke hardheid. Een dergelijke toewijzing is op basis van deze bepaling immers slechts mogelijk op voorwaarde dat de Commissie die toewijzing niet weigert.
- 105 Wat in de tweede plaats verzoeksters redenering betreft dat de Commissie het subsidiariteitsbeginsel heeft geschonden door de kosteloze toewijzing van emissierechten uit hoofde van de hardheidsclausule als voorzien in § 9, lid 5, TEHG af te wijzen, dient in herinnering te worden gebracht dat volgens artikel 5, lid 3, VEU de Unie, krachtens dat beginsel, op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.
- 106 In casu dient deze redenering te worden afgewezen. De overgangsregels voor de kosteloze toewijzing van emissierechten, die bij besluit 2011/278 op grondslag van artikel 10 bis, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 zijn vastgesteld, zijn uitputtend en sluiten noodzakelijkerwijs elke kosteloze toewijzing van emissierechten krachtens nationale voorschriften uit (zie punt 101 hierboven). Voorts heeft verzoekster niet het feit betwist dat de instelling van de regeling voor de handel in emissierechten in de Unie bij richtlijn 2003/87 niet voldoende door de individueel optredende lidstaten kon worden verwezenlijkt en dat de instelling van die regeling vanwege de omvang of de gevolgen ervan beter door de Unie kon worden verwezenlijkt. Uit punt 8 van de considerans van richtlijn 2009/29 blijkt ook dat een evaluatie die in 2007 gelet op de in de eerste twee handelsperioden opgedane ervaring was verricht, heeft bevestigd dat een meer geharmoniseerde regeling voor de handel in emissierechten absoluut noodzakelijk was teneinde de baten van de handel in emissierechten beter te benutten, verstoringen op de interne markt te voorkomen en de koppeling van de verschillende handelsregelingen te vergemakkelijken.
- 107 Het tweede middel moet derhalve worden afgewezen.
- 108 Gelet op een en ander moet het beroep worden verworpen.

Kosten

- ¹⁰⁹ Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten van de hoofdprocedure en van de kortgedingprocedure.

HET GERECHT (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Romonta GmbH draagt de kosten van de hoofdprocedure en van de kortgedingprocedure.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 september 2014.

ondertekeningen