



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 26 juli 2017 *

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2003/87/EG – Artikel 10a.1 – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen – Gratis tilldelning av utsläppsrätter – Beslut 2011/278/EU – Giltighet – Principen om god förvaltning – Fastställande av produktriktmärket för råjärn – Användning av uppgifter från BREF om produktion av järn och stål och av riktlinjerna för att bestämma riktmärket för råjärn – Begreppet ’liknande produkter’ – Referensanläggningar – Motiveringsskyldighet”

I mål C-80/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av tribunal administratif de Montreuil (Förvaltningsdomstolen i Montreuil, Frankrike) genom beslut av den 4 februari 2016, som inkom till domstolen den 12 februari 2016, i målet

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna E. Regan (referent), J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund och S. Rodin,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 januari 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, J. Herschtel, avocate,
- Frankrikes regering, genom D. Colas, T. Deleuil och J. Traband, samtliga i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze, i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom A. Falk, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

- Europeiska kommissionen, genom E. White, K. Mifsud-Bonnici och O. Beynet, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 9 mars 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, 2011, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU, som är en verksamhetsutövare som driver anläggningar som släpper ut växthusgaser, och Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministern för ekologi, hållbar utveckling och energi, Frankrike). Målet rör frågan huruvida den förordning som meddelats av denne minister den 24 januari 2014 om fastställande av en förteckning över vilka verksamhetsutövare som omfattas av systemet med utsläppsrätter för växthusgaser och omfattningen av gratis tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2013–2020 och det beslut samma myndighet meddelade den 11 juni 2014 varigenom denna avlog ett yrkande att förordningen ska upphävas.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2009/29

- 3 I skäl 23 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, 2009, s. 63) anges följande:

”Gratis tilldelning av utsläppsrätter till anläggningar under en övergångsperiod bör ske enligt harmoniserade gemenskapstäckande regler (förhandsriktmärken), så att risken för snedvridning av konkurrensen inom gemenskapen blir så liten som möjligt. Dessa regler bör utgå från den mest växthusgas- och energieffektiva tekniken, substitut, alternativa produktionsmetoder, användning av biomassa, förnybara energikällor och avskiljning och lagring av koldioxid. Reglerna bör emellertid aldrig fungera som incitament till att öka utsläppen och de bör garantera att en ökande andel av utsläppsrätterna auktioneras ut. Tilldelningen av utsläppsrätter måste fastställas före handelsperioden så att marknaden kan fungera väl. De harmoniserade reglerna kan även ta hänsyn till utsläpp från brännbara rökgaser när produktionen av sådana rökgaser inte kan undvikas i industriprocessen. Därför kan reglerna medge gratis tilldelning av utsläppsrätter till verksamhetsutövarna vid de anläggningar där rökgaserna förbränns eller där de uppstått. De bör inte heller leda till otillbörlig snedvridning av konkurrensen på marknaderna för el och för värme och kyla till industrianläggningar. Vidare bör de inte leda till snedvridning av konkurrensen mellan industriverksamhet som utförs i anläggningar som drivs av en enda verksamhetsutövare och produktion som sker på entreprenad i anläggningar. Reglerna bör tillämpas på nya deltagare som utför samma verksamhet som befintliga anläggningar som erhåller gratis tilldelning under en övergångsperiod. För att undvika snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden bör inga utsläppsrätter tilldelas gratis för el som produceras av nya deltagare. Utsläppsrätter som är kvar i reserven för nya deltagare 2020, bör auktioneras ut.”

Direktiv 2003/87

- 4 I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt direktiv 2009/29 (nedan kallat direktiv 2003/87), anges följande:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (nedan kallat ’gemenskapens system’), vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.

...”

- 5 I artikel 10a i direktiv 2003/87 anges följande:

”1. Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta gemenskapstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter enligt punkterna 4, 5, 7 och 12, inklusive eventuella bestämmelser som krävs för en harmoniserad tillämpning av punkt 19.

Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 23.3.

Genom de åtgärder som avses i första stycket ska det i möjligaste mån fastställas gemenskapstäckande förhandsriktmärken för att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från rökgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO₂, om sådana möjligheter finns, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen. Gratis tilldelning ska inte förekomma för någon typ av elproduktion, utom i de fall som omfattas av artikel 10c och för el som produceras från rökgaser.

För varje sektor och delsektor ska riktmärket i princip beräknas för produkter snarare än för insatsvaror för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna i hela produktionsprocessen i den berörda sektorn eller delsektorn.

När kommissionen fastställer principerna för förhandsriktmärken i enskilda sektorer och delsektorer ska den samråda med berörda parter, inklusive berörda sektorer och delsektorer.

...

2. Vid fastställandet av principerna för hur förhandsriktmärkena ska sättas i enskilda sektorer eller delsektorer ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 % som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i gemenskapen under åren 2007–2008. Kommissionen ska samråda med berörda parter, inklusive berörda sektorer och delsektorer.

Förordningarna enligt artiklarna 14 och 15 ska innehålla harmoniserade bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av produktionsrelaterade växthusgasutsläpp i syfte att fastställa förhandsriktmärkena.

3. Om inte annat följer av punkterna 4 och 8, och trots vad som sägs i artikel 10c, ska ingen fri tilldelning ges till elproducenter, avskiljningsanläggningar, transportledningar eller till lagringsplatser för koldioxid.

...

5. Det högsta årliga antalet utsläppsrätter som ligger till grund för beräkningen av tilldelningen till anläggningar som inte omfattas av punkt 3 och som inte är nya deltagare får inte överstiga summan av

- a) den årliga totala kvantiteten i hela gemenskapen, enligt artikel 9, multiplicerad med andelen utsläpp från anläggningar som inte omfattas av punkt 3 av de totala genomsnittliga verifierade utsläppen under perioden 2005–2007 från anläggningar som omfattas av gemenskapssystemet under perioden 2008–2012, och
- b) genomsnittet av de sammanlagda årliga verifierade utsläppen under perioden 2005–2007 från anläggningar som endast deltagit i gemenskapssystemet från och med 2013 och som inte omfattas av punkt 3, justerat enligt den linjära faktor som avses i artikel 9.

Vid behov ska en enhetlig, sektorsövergripande korrigeringsfaktor tillämpas.

...

11. Om inte annat följer av artikel 10b ska antalet utsläppsrätter som under 2013 tilldelas gratis enligt punkterna 4–7 i denna artikel uppgå till 80 % av den kvantitet som fastställs i enlighet med de åtgärder som avses i punkt 1. Därefter ska gratis tilldelning minska med samma antal utsläppsrätter varje år för att uppgå till 30 % år 2020, med målsättningen att 2027 ha avskaffat all gratis tilldelning.

12. Om inte annat följer av artikel 10b ska anläggningar inom sektorer eller delsektorer där det föreligger betydande risk för koldioxidläckage från och med 2013 och varje påföljande år till 2020 tilldelas gratis utsläppsrätter i enlighet med punkt 1 på 100 % av den kvantitet som fastställs i enlighet med åtgärderna som avses i punkt 1.”

Beslut 2011/278

6 I skäl 2, 4, 6, 8, 11 och 32 i beslut 2011/278 anges följande:

”(2) Vid fastställandet av principerna för hur förhandsriktmärkena ska sättas i enskilda sektorer eller delsektorer ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 % som utgjorde de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i EU under åren 2007 och 2008. Riktmärkena bör beräknas för produkter snarare än insatsvaror för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna i hela produktionsprocessen i den berörda sektorn eller delsektorn.

...

(4) Kommissionen har i möjligaste mån tagit fram riktmärken både för produkter och för intermediära produkter som är föremål för handel mellan anläggningar och som tillverkas inom de verksamhetskategorier som förtecknas i bilaga I till direktiv 2003/87/EG. I princip bör det fastställas ett riktmarke för varje produkt. Om en produkt är en direkt ersättning för en annan produkt bör båda täckas av samma produktriktmarke och den relaterade produktdefinitionen.

...

(6) Riktmärkenas värden bör täcka alla produktionsrelaterade direkta utsläpp, inklusive utsläpp i samband med produktion av mätbar värme som används vid produktion, oavsett om värmen produceras på platsen eller vid en annan anläggning. Vid bestämning av riktmärkena har man dragit ifrån utsläpp i samband med elproduktion och export av mätbar värme, inklusive utsläpp

som har undvikits genom alternativ produktion av värme och el vid exotermiska processer eller elproduktion utan direkta utsläpp. Om det inte går att dra ifrån utsläpp relaterade till export av mätbar värme, bör sådan värme inte ge rätt till gratis utsläppsrätter.

...

- (8) Som utgångspunkter för riktmärkenas värden har kommissionen använt det aritmetiska medelvärdet för växthusgasprestanda för de 10 % som utgjorde de mest effektiva anläggningarna under 2007 och 2008. För alla sektorer som har ett produktriktmarke enligt bilaga I har kommissionen dessutom analyserat huruvida dessa utgångspunkter i tillräcklig mån återspeglar de effektivaste teknikerna, ersättningsmöjligheterna, alternativa produktionsprocesserna, högeffektiv kraftvärmeproduktion, effektiv energiåtervinning från restgaser, användning av biomassa samt avskiljning och lagring av koldioxid, där sådana möjligheter finns att tillgå. Analysen genomfördes i enlighet med artikel 10a.1 i direktiv 2003/87/EG och på grundval av tilläggsinformation som erhållits från flera källor samt en särskild undersökning om de effektivaste teknikerna och minskningspotentialerna på europeisk och internationell nivå. De data som har använts för att fastställa riktmärkesvärden har samlats in från många olika källor för att täcka maximalt antal anläggningar som tillverkar riktmärkta produkter under åren 2007 och 2008. Först samlades data in om växthusgasprestanda vid anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet och som producerar riktmärkta produkter, antingen av respektive europeiska branschorganisationer eller för deras räkning, med stöd av definierade regler, så kallade sektorsregler. Som referens för dessa regler gav kommissionen vägledning om kvalitets- och verifieringskriterier för data som ska användas för riktmärkning inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem. Därefter, för att komplettera de europeiska branschorganisationernas datainsamling, samlade konsulter utsedda av kommissionen in data från anläggningar som inte ingick i branschdata, och även medlemsstaternas behöriga myndigheter lämnade in data och analyser.

...

- (11) Om inga data finns, eller om data inte samlats in enligt riktmärkesmetodens krav, har man vid härledningen av riktmärkenas värden använt information om aktuella utsläppsnivåer, förbrukningar och de effektivaste teknikerna, i huvudsak härledda ur referensdokumenten om bästa tillgängliga teknik (BREF) enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG ... om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. På grund på bristande data om rening av rökgaser, värmeexport och elproduktion, har produktriktmarkena för koks och råjärn härletts från beräkningar av direkta och indirekta utsläpp baserade på information om relevanta energiflöden enligt relevant BREF och på standardutsläppsfaktorer enligt kommissionens beslut 2007/589/EG av den 18 juli 2007 om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med ... direktiv 2003/87/EG. Likaså har data för produktriktmarken för sintrad malm korrigerats på grundval av relevanta energiflöden enligt relevant BREF, med beaktande av förbränningen av restgaser inom sektorn.

...

- (32) Det är också lämpligt att produktriktmarken beaktar effektiv energiåtervinning ur restgaser och utsläpp relaterade till användningen av dem. Därför har man när man fastställt riktmärkesvärden för produkter vars produktion genererar restgaser i omfattande utsträckning beaktat koldioxidinnehållet i dessa. I fall där restgaser exporteras från produktionsprocessen utanför det relevanta produktriktmarkets systemgränser och förbränns för produktion av värme utanför systemgränserna enligt definitionen i bilaga I, bör de relaterade utsläppen beaktas genom att man tilldelar extra utsläppsrätter på grundval av värme- eller bränsleriktmarken. Mot bakgrund av den allmänna principen att inga utsläppsrätter bör tilldelas gratis för elproduktion, för att undvika otillbörlig snedvridning av konkurrensen på marknaderna för el som levereras till industrianläggningar och med beaktande av det inneboende koldioxidpriset i el, är det lämpligt

att, i fall där restgaser exporteras från produktionsprocessen utanför systemgränserna och förbränns för produktion av el, inte tilldela några extra utsläppsrätter utöver den andel för kolinnehållet i restgasen som ingår i beräkningen av det relevanta produktriktmärket.”

7 I artikel 1 i beslut 2011/278 anges följande:

”I detta beslut fastställs unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt direktiv 2003/87/EG från och med 2013.”

8 Artikel 2 i beslut 2011/278 har följande lydelse:

”Detta beslut ska tillämpas på gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt kapitel III (stationära anläggningar) i direktiv 2003/87/EG under handelsperioderna från och med 2013 med undantag av övergångsperiodens gratis tilldelning av utsläppsrätter för modernisering av elproduktion enligt artikel 10c i direktiv 2003/87/EG.”

9 I bilaga I till beslut 2011/278 preciseras definitionerna av sintrad järnmalm och råjärn.

10 Sintrad järnmalm definieras härvid som ”[a]gglomererade järnhaltiga produkter som innehåller järnmalmsfines, flussmedel och järnhaltiga återvinningsmaterial med de kemiska och fysikaliska egenskaper (såsom basiskhet, mekanisk hållfasthet och permeabilitet) som krävs för att få järn och nödvändiga flussmaterial för järnmalmsreduktionsprocesser”, medan råjärn definieras som ”[j]ärn i smält form mättat med kol för vidare bearbetning”.

Fransk rätt

11 I artikel R.229–8 i miljöbalken, i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs följande:

”I. Med utgångspunkt från de upplysningar som inhämtats i enlighet med artikel 7 i beslut 2011/278/EU ... och artikel R. 229–7 fastställer miljöministern genom förordning en förteckning över vilka verksamhetsutövare som omfattas och som ska tilldelas utsläppsrätter gratis.

I denna förordning, som antas efter godkännande från Europeiska kommissionen av den förteckning över anläggningar som delgetts kommissionen med tillämpning av direktiv 2003/87/EG, preciseras, för varje anläggning, det totala antalet utsläppsrätter som omfattas samt hur många utsläppsrätter som kommer tilldelas dem gratis varje år.

Förordningen offentliggörs i den officiella tidningen och prefekten sänder ett exemplar av den till varje verksamhetsutövare genom e-post.

Vad avser den utrustning och de anläggningar som omnämns i första stycket i artikel L. 593–3 och de miljöskyddsklassade anläggningar som omnämns i andra stycket i samma artikel ser kärnsäkerhetsmyndigheten till att offentliggörande sker och att verksamhetsutövarna underrättas därom.

II. Den nationella administratören för EU-registret ska senast den 28 februari varje år i verksamhetsutövarnas register ange vilka utsläppsrätter som ska tilldelas för varje anläggning enligt den förordning som föreskrivs i punkt I ovan.

III. Villkor och beräkningsmetoder för placering och tilldelning av dessa utsläppsrätter, även tillfälligt, ska anges för varje anläggning i en förordning från miljöministern och från industriministern.”

Målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågorna

- 12 ArcelorMittal Atlantique et Lorraine SASU är ett franskt bolag som driver anläggningar inom stålsektorn. Enligt artikel 2.1 i och bilagorna I och II till direktiv 2003/87 omfattas dessa anläggningar av direktivets tillämpningsområde. Detta bolag är således skyldigt att delta i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.
- 13 Nämnda bolag har väckt talan mot den förordning som meddelats av ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (ministern för ekologi, hållbar utveckling och energi) den 24 januari 2014 om fastställande av en förteckning över vilka verksamhetsutövare som omfattas av systemet med utsläppsrätter för växthusgaser och omfattningen av gratis tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2013–2020 och mot det beslut samma myndighet meddelade den 11 juni 2014 varigenom denna avslog ett yrkande om att förordningen ska upphävas.
- 14 Sökanden i det nationella målet gör i sin ansökan gällande att nämnda förordning och nämnda beslut är rättsstridiga i den del de grundas på kommissionens beslut 2011/278 och 2013/448/EU av den 5 september 2013 om nationella genomförandeåtgärder för övergångsutdelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 11.3 i direktiv 2003/87 (EUT L 240, 2013, s. 27), vilka inte är förenliga med direktiv 2003/87.
- 15 Sökanden i det nationella målet vänder sig bland annat mot att produktriktmärket för råjärn, vilket upprättats av kommissionen och som gör det möjligt att beräkna antalet utsläppsrätter för växthusgaser som ska tilldelas olika industrianläggningar som tillverkar en sådan produkt, inte beaktar utsläpp som kommer från återanvändning av restgaser i elproduktion och att detta produktriktmarke inte bygger på de mest aktuella uppgifter som finns tillgängliga. Produktriktmärket för sintrad järnmalm är inte heller förenligt med direktiv 2003/87, eftersom man vid beräkningen inkluderat en anläggning som även tillverkar pellets.
- 16 Tribunal administratif de Montreuil (Förvaltningsdomstolen i Montreuil, Frankrike) har angett att kommissionen förfogar över ett stort utrymme för eget skön vad gäller att bestämma dessa produktriktmärken. Denna domstol anser emellertid att det framgår av artikel 10a.1 i direktiv 2003/87 att utsläppsrätter för växthusgaser ska tilldelas för elproduktion från rökgaser. Den anser även att det finns anledning att ifrågasätta det skäl avseende otillbörlig snedvridning av konkurrensen, som kommissionen åberopat i beslut 2011/278 för att motsätta sig att utsläppsrätter för växthusgaser tilldelas för elproduktion från rökgaser, eftersom stålsektorn är en nettokonsument av elektricitet.
- 17 Den nationella domstolen ifrågasätter även om kommissionen verkligen har använt de mest relevanta uppgifterna för att bestämma produktriktmärket för råjärn, och har uttryckt tvivel beträffande kommissionens användning av uppgifter rörande en anläggning som, förutom sintrad järnmalm, även producerar pellets, vid beräkningen av produktriktmärket för sintrad järnmalm. Kommissionen har inte gett en tillräcklig motivering för sitt val.
- 18 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal administratif de Montreuil (Förvaltningsdomstolen i Montreuil, Frankrike) att vilandeförklara målet och ställa följande giltighetsfrågor till domstolen:

”1) Har [kommissionen] – genom att i sitt [beslut 2011/278] från produktriktmärket för råjärn undanta utsläpp som kommer från återanvändning av restgaser i elproduktion – underlåtit att ta vederbörlig hänsyn till artikel 10a.1 i [direktiv 2003/87] om regler för bestämmande av förhandsriktmärken, och särskilt syftet effektiv energiåtervinning från restgaser och möjligheten att bevilja gratis utsläppsrätter avseende el som produceras med hjälp av restgaser?

- 2) Har kommissionen, genom att i detta beslut grunda sig på uppgifter från [BREF om produktion av järn och stål] och från [2007 års riktlinjer för övervakning och rapportering] för att bestämma produktriktmärket för råjärn, åsidosatt sin skyldighet att använda de mest exakta och aktuella vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga och/eller principen om god förvaltning?
- 3) Om det visar sig att [kommissionen] i sitt [beslut 2011/278] valt att inkludera en fabrik som samtidigt producerar både sintrad järnmalm och pellets i referensanläggningarna vid bestämningen av produktriktmärket för sintrad järnmalm, utgör detta en omständighet som gör att produktriktmärket ska anses rättsstridigt?
- 4) Har kommissionen åsidosatt motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 [FEUF] genom att i [beslut 2011/278] inte tydligt ange varför den gjort detta val?"

Prövning av giltighetsfrågorna

Fråga 1

- 19 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 för att få klarhet i huruvida beslut 2011/278 i förhållande till artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87, och särskilt med hänsyn till den metod som kommissionen använt för att fastställa produktriktmärket för råjärn, är giltigt, i den del denna metod medför att utsläpp som kommer från återanvändning av restgaser i elproduktion inte beaktas.
- 20 Det framgår härvid av artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87 att ingen gratis tilldelning bör göras för elproduktion med undantag av el som produceras med hjälp av restgaser.
- 21 Detta undantag syftar, genom tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser, till att ge incitament till minskade utsläpp av växthusgaser och energieffektiv teknik för att förbättra energiverkningsgraden.
- 22 Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande utgör restgaser nämligen en oundviklig biprodukt vid framställning av koks och stål. Det är emellertid ostridigt att energiåtervinning från dessa gaser, såväl ekonomiskt som ekologiskt, är bättre än att elda upp dem till ingen nytta.
- 23 I skäl 32 i beslut 2011/278 anges dessutom att för att följa den allmänna princip som uppställs i artikel 10a i direktiv 2003/87 får det inte tilldelas några extra utsläppsrätter utöver den andel för kolinnehållet i restgasen som ingår i beräkningen av det relevanta produktriktmärket.
- 24 Sökanden i det nationella målet anser att kommissionen gjorde fel när den, vid fastställandet av produktriktmärket för råjärn, inte beaktade samtliga utsläpp som kommer från återanvändning av restgaser i elproduktion, vilket strider mot artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87.
- 25 Det ska för det första påpekas att när restgaser används för elproduktion innebär detta att dessa gaser används som ersättning för annat bränsle. Ett och samma bränsle används således både för stålproduktion och, genom förbränning av restgaser som uppstår under denna process, för elproduktion.
- 26 För det andra har kommissionen använt naturgas som referensbränsle, för att fastställa i vilken proportion produktriktmärket för råjärn ska omfatta kolinnehållet i de restgaser som används för elproduktion. Återanvändning av restgaser för elproduktion innebär nämligen att den aktuella anläggningen släpper ut mer växthusgaser än vad som vore fallet om naturgas hade använts.

- 27 Om tilldelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser automatiskt skulle omfatta all elektricitet som produceras från restgaser, så innebär detta att gratis utsläppsrätter inte endast tilldelas för ytterligare utsläpp, som måste kompenseras för att inte avskräcka från återanvändning av dessa gaser, utan även för de utsläpp som under alla omständigheter hade uppstått för att producera elektricitet, oavsett vilket bränsle som används, och vilka inte får kompenseras, enligt artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87.
- 28 Det ska dessutom påpekas att domstolen, i punkt 73 i dom av den 28 april 2016, Borealis Polyolefine m.fl. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 och C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311), redan har slagit fast att det framgår av skäl 32 i beslut 2011/278 att kommissionen, med tillämpning av artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87, verkligen har beaktat de utsläpp som har ett samband med effektiv energiåtervinning ur restgaser för elproduktion.
- 29 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av fråga 1 inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av beslut 2011/278 i förhållande till artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87.

Fråga 2

- 30 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 för att få klarhet i huruvida beslut 2011/278 är giltigt med hänsyn till att kommissionen åsidosatt sin skyldighet att använda de mest exakta och aktuella vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga och principen om god förvaltning, genom att i detta beslut grunda sig på uppgifter från BREF om produktion av järn och stål och på uppgifter som rapporterats med tillämpning av 2007 års riktlinjer för övervakning och rapportering (nedan kallade LDSD 2007) för att bestämma produktriktmärket för råjärn.
- 31 Domstolen konstaterar att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av riktmärkena i enskilda sektorer eller delsektorer enligt artikel 10a.2 i direktiv 2003/87. Kommissionen måste nämligen i det sammanhanget göra val samt komplicerade tekniska och ekonomiska bedömningar. En åtgärd på detta område kan endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig (dom av den 8 september 2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 45, och dom av den 26 oktober 2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 37).
- 32 Det framgår av skäl 11 i beslut 2011/278 att om inga data fanns, eller om data inte samlats in i enlighet med riktmärkesmetodens krav, har man vid härledningen av riktmärkenas värden använt information om aktuella utsläppsnivåer, förbrukningar och de effektivaste teknikerna, i huvudsak härledda ur BREF. På grund av bristande data om rening av rökgaser, värmeexport och elproduktion, har produktriktmärkena för koks och råjärn härletts från beräkningar av direkta och indirekta utsläpp baserade på information om relevanta energiflöden enligt relevant BREF och på standardutsläppsfaktorer enligt LDSD 2007 (dom av den 8 september 2016, Yara Suomi m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 47, och dom av den 26 oktober 2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 39).
- 33 Vad beträffar rökgaser som genereras vid produktionen av råjärn, framgår det dessutom av skäl 32 i beslut 2011/278 att produktriktmärket beaktar effektiv energiåtervinning ur rökgaser och utsläpp relaterade till användningen av dem. Därför har man när man fastställt riktmärkesvärden för produkter vars produktion genererar restgaser i omfattande utsträckning beaktat koldioxidinnehållet i dessa (dom av den 8 september 2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 48, och dom av den 26 oktober 2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 40).

- 34 Mot denna bakgrund kan kommissionen inte anses ha åsidosatt sin skyldighet att använda de mest exakta och aktuella vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga eller principen om god förvaltning genom att i detta beslut grunda sig på uppgifter från BREF om produktion av järn och stål och från LDS 2007 för att bestämma produktriktmärket för råjärn.
- 35 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av fråga 2 inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av beslut 2011/278.

Fråga 3

- 36 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3 för att få klarhet i huruvida beslut 2011/278 är giltigt i den del kommissionen i detta beslut har valt att inkludera en fabrik som samtidigt producerar både sintrad järnmalm och pellets i referensanläggningarna vid bestämningen av produktriktmärket för sintrad järnmalm.
- 37 Såsom domstolen påpekat i punkt 31 i förevarande dom förfogar kommissionen över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av riktmärkena i enskilda sektorer eller delsektorer enligt artikel 10a.2 i direktiv 2003/87. En åtgärd på detta område kan således endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig (dom av den 8 september 2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 45, och dom av den 26 oktober 2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 37).
- 38 Av artikel 10a.2 i direktiv 2003/87 framgår att vid fastställandet av riktmärkena ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 procent som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i EU under åren 2007 och 2008. Samma princip upprepas i skäl 2 i beslut 2011/278.
- 39 I skäl 4 i beslut 2011/278 uppställs dessutom principen att om en produkt är en direkt ersättning för en annan produkt bör båda täckas av samma produktriktmarke och den relaterade produktdefinitionen.
- 40 Det framgår av handlingarna i målet och de argument som har framförts vid förhandlingen att pellets och sintrad järnmalm i allmänhet inte är direkta ersättningar och följaktligen inte täcks av samma produktriktmarke. Pellets och sintrad järnmalm skiljer sig nämligen åt inte bara vad gäller slutprodukternas egenskaper utan också vad gäller deras sammansättning.
- 41 Sökanden i det nationella målet har hävdat att kommissionen har åsidosatt artikel 10a.1 i direktiv 2003/87 och skäl 4 i beslut 2011/278 vid bestämningen av produktriktmärket för sintrad järnmalm genom att inkludera en fabrik som samtidigt producerar både sintrad järnmalm och pellets i referensanläggningarna. Produktriktmärket för sintrad järnmalm har nämligen blivit felaktigt på grund av att kommissionen använt uppgifter rörande produktion av pellets, vilken medför mindre utsläpp av växthusgaser.
- 42 Vid förhandlingen förklarade kommissionen emellertid att anläggningen Corus Ijmuiden, som avses i denna fråga, är det enda stålverk inom unionen som producerar en blandning av pellets och sintrad järnmalm, vilken har sådana egenskaper att den kan användas som en direkt ersättning för sintrad järnmalm i masugnar. Detta integrerade stålverk innehåller både en pelletsenhet och en sintringsenhet, vilka är sammankopplade för att framställa en blandning som matas in direkt i masugnen. Kommissionen kunde i denna särskilda kontext anse att pellets och sintrad järnmalm är utbytbara.
- 43 Sökanden i det nationella målet har emellertid invänt att det framgår klart av samtliga officiella handlingar, och särskilt av BREF om produktion av stål och järn, att den aktuella anläggningen består av två separata enheter som producerar pellets respektive sintrad järnmalm.

- 44 Det ska i detta sammanhang påpekas att frågan huruvida de särskilda egenheter som kännetecknar en viss anläggning påverkar frågan huruvida denna ska inkluderas bland de referensanläggningar som beaktas vid fastställandet av produktriktmärket för sintrad järnmalm helt klart innefattar en komplex teknisk bedömning, i vilken kommissionen förfogar över ett stort utrymme för eget skön. Kommissionen har betydligt bättre förutsättningar än domstolen att göra en sådan bedömning. Det framgår inte klart av den information som finns tillgänglig att kommissionen gjorde en uppenbart felaktig bedömning när den beaktade anläggningen i fråga. Det visar sig tvärtom att den produkt som erhålls, trots dess speciella egenskaper direkt kan ersätta sintrad järnmalm, såsom generaladvokaten påpekat i punkterna 71 och 72 i sitt förslag till avgörande.
- 45 Såsom kommissionen påpekat vid förhandlingen har de experter kommissionen rådfrågat, däribland föreningen för europeiska stålproducenter (Eurofer), bekräftat att framställningsprocessen för denna blandning kan anses likna framställningsprocessen för sintrad järnmalm. Slutprodukten har således, i en sådan anläggning, ungefär samma egenskaper som sintrad järnmalm, och den används som en direkt ersättning för denna i masugnen.
- 46 Mot denna bakgrund och med hänsyn till att användningen av dessa två produktionsenheter tillsammans gör det möjligt att tillverka en enda produkt som är utbytbar i förhållande till sintrad järnmalm, ska produktionen av pellets anses som en av de ”processer som är direkt eller indirekt kopplade till processenheterna”, i den mening som avses i definitionen av sintrad järnmalm i bilaga I till beslut 2011/278. Det var således riktigt att vid fastställandet av produktriktmärket för sintrad järnmalm beakta denna produktionsenhet för pellets.
- 47 Om kommissionen inte hade beaktat den anläggning som framställer en ersättning för sintrad järnmalm, så hade den antagit ett beslut som strider mot syftet med artikel 10a.1 i direktiv 2003/87/EG, vilket är att ge incitament till att använda effektiva tekniker för att minska utsläpp av växthusgaser och förbättra energieffektiviteten genom att tillämpa de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme och effektiv energiåtervinning från rökgaser, om sådana möjligheter finns, varvid åtgärderna inte ska ge incitament till att öka utsläppen.
- 48 Det finns inget i det ovan anförda som tyder på att kommissionen gjorde en uppenbart felaktig bedömning när den beaktade den integrerade anläggningen Corus Ijmuiden vid beräkningen av produktriktmärket för sintrad järnmalm, eftersom den produkt som framställs vid denna anläggning direkt kan ersätta sintrad järnmalm.
- 49 Kommissionen har således inte betett sig på ett sätt som gör att beslut 2011/278 är rättsstridigt genom att, som referensanläggning, inkludera en fabrik som samtidigt producerar både sintrad järnmalm och pellets vid bestämningen av produktriktmärket för sintrad järnmalm.
- 50 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av fråga 3 inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av beslut 2011/278 i den del kommissionen i detta beslut valt att, som referensanläggning, inkludera en fabrik som samtidigt producerar både sintrad järnmalm och pellets vid bestämningen av produktriktmärket för sintrad järnmalm.

Fråga 4

- 51 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 för att få klarhet i huruvida beslut 2011/278 är giltigt i den del kommissionen, genom att inte specifikt precisera skälen för sina val vid fastställandet av produktriktmärket för råjärn, åsidosatt den motiveringsskyldighet som åvilar den enligt artikel 296 FEUF.

- 52 Det ska härvid erinras om att enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt denna bestämmelse vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit den angripna rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att unionsdomstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se, bland annat, dom av den 6 september 2006, Portugal/kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 88 och där angiven rättspraxis).
- 53 Om det väsentliga i det mål som institutionen eftersträvar framgår av den omtvistade rättsakten, kan det dessutom inte krävas en särskild motivering för vart och ett av de val som gjorts (dom av den 12 juli 2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 och C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 134).
- 54 I förevarande fall framgår skälen för valet av referensanläggningar tydligt och tillräckligt av beslut 2011/278, och särskilt av skälen 2, 4, 6 och 8 i samma beslut. Dessa skäl gör det möjligt att förstå varför beslutet antogs och vad det har för syfte, och de innehåller även ett antal tekniska preciseringar.
- 55 Kommissionen har således uppfyllt den motiveringsskyldighet som åvilar den enligt artikel 296 FEUF, eftersom skälen för dess val framgår tillräckligt tydligt av beslut 2011/278.
- 56 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av fråga 4 inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av beslut 2011/278.

Rättegångskostnader

- 57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Det har vid prövningen av frågorna inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

Underskrifter