

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

3. Dezember 2020(*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Richtlinie 2003/87/EG – System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten – Art. 3 Buchst. h – Neue Marktteilnehmer – Art. 10a – Übergangsregelung für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten – Beschluss 2011/278/EU – Art. 18 Abs. 1 Buchst. c – Brennstoffbezogene Aktivitätsrate – Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 – Wert des maßgeblichen Auslastungsfaktors“

In der Rechtssache C-320/19

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland) mit Entscheidung vom 1. April 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 19. April 2019, in dem Verfahren

Ingredion Germany GmbH

gegen

Bundesrepublik Deutschland

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten E. Regan (Berichterstatter) sowie der Richter M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos und I. Jarukaitis,

Generalanwalt: H. Saugmandsgaard Øe,

Kanzler: D. Dittert, Referatsleiter,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 12. März 2020,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Ingredion Germany GmbH, vertreten durch die Rechtsanwälte D. Lang und L. Borchardt,
- der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch J. Steegmann und H. Barth als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch D. Klebs als Bevollmächtigten,

- der Europäischen Kommission, zunächst vertreten durch J.-F. Brakeland und A. Becker, dann durch A. Becker und B. De Meester als Bevollmächtigte,
nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Juni 2020
folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2011, L 130, S. 1, Berichtigung ABl. 2011, L 205, S. 38).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Ingredion Germany GmbH und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Umweltbundesamt (Deutschland), wegen der Bestimmung des maßgeblichen Auslastungsfaktors zum Zweck der kostenlosen Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten (im Folgenden: Emissionszertifikate) an einen neuen Marktteilnehmer mit einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2003/87

- 3 Mit der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. 2003, L 275, S. 32) in der durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. 2009, L 140, S. 63) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2003/87) wurde ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Europäischen Union eingeführt. Dieses System ist seit dem 1. Januar 2005 in allen Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) in Betrieb. Nach Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 erstreckt sich die dritte Handelsperiode auf einen Zeitraum von acht Jahren, nämlich auf den Zeitraum von 2013 bis 2020 (im Folgenden: dritter Handelsperiode).
- 4 Die Erwägungsgründe 5 und 7 der Richtlinie 2003/87 haben folgenden Wortlaut:
 - „(5) Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sind übereingekommen, ihre Verpflichtungen zur Verringerung der anthropogenen Treibhausgasemissionen im Rahmen des Kyoto-Protokolls gemäß der Entscheidung 2002/358/EG [des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsen-

den Verpflichtungen (ABl. 2002, L 130, S. 1)] gemeinsam zu erfüllen. Diese Richtlinie soll dazu beitragen, dass die Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten durch einen effizienten europäischen Markt für Treibhausgasemissionszertifikate effektiver und unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage erfüllt werden.

...

- (7) Gemeinschaftsvorschriften für die Zuteilung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten sind notwendig, um die Integrität des Binnenmarktes zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.“

5 Art. 3 („Begriffsbestimmungen“) der Richtlinie 2003/87 sieht vor:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

h) ‚neuer Marktteilnehmer‘

- eine Anlage, die eine oder mehrere der in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten durchführt und der zum ersten Mal nach dem 30. Juni 2011 eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen erteilt wurde,
- eine Anlage, die zum ersten Mal eine gemäß Artikel 24 Absätze 1 und 2 in das Gemeinschaftssystem einbezogene Tätigkeit durchführt, oder
- eine Anlage, die eine oder mehrere der in Anhang I genannten oder gemäß Artikel 24 Absatz 1 oder 2 in das Gemeinschaftssystem einbezogenen Tätigkeiten durchführt, an der nach dem 30. Juni 2011 wesentliche Erweiterungen vorgenommen wurden, jedoch nur hinsichtlich der Erweiterungen;

...“

6 Art. 10 („Versteigerung von Zertifikaten“) der Richtlinie 2003/87 bestimmt in seinem Abs. 1:

„Ab dem Jahr 2013 versteigern die Mitgliedstaaten sämtliche Zertifikate, die nicht gemäß Artikel 10a und 10c kostenlos zugeteilt werden. ...“

7 In Art. 10a („Gemeinschaftsweite Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung“) dieser Richtlinie heißt es:

„(1) Die Kommission erlässt bis zum 31. Dezember 2010 gemeinschaftsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die Zuteilung der ... Zertifikate

...

...

Die Maßnahmen gemäß Unterabsatz 1 legen so weit wie möglich die gemeinschaftsweiten Ex-ante-Benchmarks fest, um sicherzustellen, dass durch die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden, indem sie den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO₂, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, Rechnung tragen, und sie keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen bieten. Für die Stromerzeugung erfolgt keine kostenlose Zuteilung, mit Ausnahme der unter Artikel 10c fallenden Fälle und des aus Restgasen erzeugten Stroms.

...

(2) Der Ausgangspunkt bei der Festlegung der Grundsätze für die Ex-ante-Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren ist die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors bzw. Teilsektors in der Gemeinschaft in den Jahren 2007 und 2008. Die Kommission konsultiert die betroffenen Interessenträger einschließlich der betroffenen Sektoren bzw. Teilsektoren.

Die gemäß Artikel 14 und 15 erlassenen Verordnungen harmonisieren die Überwachung, die Berichterstattung und die Überprüfung der produktionsbedingten Treibhausgasemissionen im Hinblick auf die Festlegung der Ex-ante-Benchmarks.

...

(7) 5 % der gemäß den Artikeln 9 und 9a gemeinschaftsweit für den Zeitraum von 2013 bis 2020 bestimmten Menge der Zertifikate werden für neue Marktteilnehmer bereitgehalten als die Höchstmenge, die neuen Marktteilnehmern nach den gemäß Absatz 1 dieses Artikels erlassenen Vorschriften zugeteilt werden kann. Die Mitgliedstaaten versteigern die Zertifikate dieser gemeinschaftsweiten Reserve, die im Zeitraum von 2013 bis 2020 weder neuen Marktteilnehmern zugeteilt noch gemäß Absatz 8, 9 oder 10 des vorliegenden Artikels genutzt werden, wobei das Ausmaß zu berücksichtigen ist, in dem die Anlagen in den jeweiligen Mitgliedstaaten diese Reserve genutzt haben, gemäß Artikel 10 Absatz 2 und – was die näheren Bestimmungen und den Zeitpunkt betrifft – Artikel 10 Absatz 4 sowie gemäß den einschlägigen Durchführungsbestimmungen.

...

Bis 31. Dezember 2010 werden harmonisierte Bestimmungen über die Anwendung der Begriffsbestimmung ‚neuer Marktteilnehmer‘ angenommen, insbesondere in Bezug auf die Definition des Begriffs ‚wesentliche Erweiterungen‘.

...

(11) Vorbehaltlich des Artikels 10b entspricht die Zahl der gemäß den Absätzen 4 bis 7 des vorliegenden Artikels kostenlos zugeteilten Zertifikate im Jahr 2013 80 % der Menge, die gemäß den in Absatz 1 genannten Maßnahmen festgelegt wurde. Danach wird die kostenlose Zuteilung Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % reduziert, so dass im Jahr 2027 keine kostenlose Zuteilung erfolgt.

...“

Richtlinie 2009/29

8 Die Erwägungsgründe 8, 15, und 23 der Richtlinie 2009/29 sehen vor:

„(8) Obgleich die im ersten Handelszeitraum erzielten Erfahrungen das Potenzial des Gemeinschaftssystems gezeigt haben und die nationalen Zuteilungspläne für den zweiten Handelszeitraum bis 2012 bedeutende Emissionsminderungen gewährleisten werden, hat eine Überprüfung im Jahr 2007 bestätigt, dass ein stärker harmonisiertes Emissionshandelssystem unerlässlich ist, wenn die Vorteile des Emissionshandels besser genutzt, Verzerrungen auf dem Binnenmarkt vermieden und die Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen erleichtert werden sollen. Darüber hinaus sollte mehr Berechenbarkeit gewährleistet und der Anwendungsbereich des Systems um neue Sektoren und Gase erweitert werden, um einerseits ein stärkeres CO₂-Preissignal zu senden, das als Anreiz für die erforderlichen Investitionen notwendig ist, und andererseits neue Minderungsmöglichkeiten zu eröffnen, die zu niedrigeren allgemeinen Minderungskosten und einer besseren Effizienz des Systems führen werden.

...

(15) Die der Wirtschaft der Gemeinschaft abverlangten zusätzlichen Bemühungen setzen unter anderem voraus, dass das überarbeitete Gemeinschaftssystem mit einem höchstmöglichen Grad an wirtschaftlicher Effizienz und unter vollständig harmonisierten Zuteilungsbedingungen in der Gemeinschaft funktioniert. Die Versteigerung sollte daher das Grundprinzip für die Zuteilung sein, weil sie das einfachste und nach allgemeiner Auffassung wirtschaftlich effizienteste System ist. Dadurch dürften auch Zufallsgewinne wegfallen und neue Marktteilnehmer und Volkswirtschaften mit überdurchschnittlich hohem Wachstum von denselben Wettbewerbsbedingungen profitieren wie existierende Anlagen.

...

(23) Um Wettbewerbsverzerrungen in der Gemeinschaft zu minimieren, sollte die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Anlagen im Wege harmonisierter Gemeinschaftsvorschriften („Ex-ante-Benchmarks“) gestattet werden. ...“

Beschluss 2011/278

9 Die Erwägungsgründe 12, 16, 35 und 36 des Beschlusses 2011/278 haben folgenden Wortlaut:

„(12) Soweit die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich war, jedoch für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstehen, sollten diese Zertifikate nach allgemeinen Fall-Back-Methoden zgeteilt werden. Es wurde eine Hierarchie von drei Fall-Back-Methoden entwickelt, um die THG-Emissionsreduktionen und Energieeinsparungen zumindest für Teile der betreffenden Produktionsprozesse zu maximieren. Die Wärme-Benchmark gilt für Wärmeverbrauchsprozesse, bei denen ein Träger messbarer Wärme eingesetzt wird. Die Brennstoff-Benchmark findet Anwendung, wenn nicht messbare Wärme

verbraucht wird. Die Wärme- und Brennstoff-Benchmarkwerte wurden nach den Grundsätzen der Transparenz und Einfachheit und unter Zugrundelegung der Bezugsleistung eines gängigen Brennstoffes berechnet, der unter dem Gesichtspunkt der THG-Effizienz und unter Berücksichtigung der energieeffizienten Techniken als Brennstoff zweiter Wahl angesehen werden kann. Für Prozessemissionen sollten die Emissionszertifikate auf Basis der historischen Emissionen zugeteilt werden. Um sicherzustellen, dass die Anreizwirkung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten für diese Emissionen ausreicht, um THG-Emissionsreduktionen herbeizuführen, und um zu vermeiden, dass Prozessemissionen, für die Emissionszertifikate auf Basis der historischen Emissionen zugeteilt werden, und Emissionen innerhalb der Systemgrenzen einer Produkt-Benchmark ungleich behandelt werden, sollte die historische Aktivitätsrate jeder Anlage zur Bestimmung der Anzahl kostenlos zuzuteilender Emissionszertifikate mit einem Faktor von 0,9700 multipliziert werden.

...

- (16) Die Menge der Zertifikate, die Bestandsanlagen kostenlos zuzuteilen ist, sollte auf historischen Produktionsdaten beruhen. Um sicherzustellen, dass der Bezugszeitraum so weit wie möglich für die Industriezyklen repräsentativ ist und eine Zeitspanne umfasst, für die zuverlässige Daten vorliegen, und um den Einfluss besonderer Umstände wie vorübergehende Anlagenschließungen möglichst zu begrenzen, wurde für die historische Aktivitätsrate der Medianwert der Produktion im Zeitraum 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2008 bzw. – falls er höher ist – der Medianwert der Produktion im Zeitraum 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2010 zugrunde gelegt. Ferner sollte jede wesentliche Kapazitätsänderung berücksichtigt werden, die in dem betreffenden Zeitraum stattgefunden hat. Für neue Marktteilnehmer sollten die Aktivitätsraten auf der Grundlage der Standardauslastung entsprechend sektorspezifischer Informationen oder auf der Grundlage der anlagen-spezifischen Auslastung bestimmt werden.

...

- (35) Investitionen in wesentliche Kapazitätserweiterungen, die die Inanspruchnahme der Reserve für neue Marktteilnehmer gemäß Artikel 10a Absatz 7 der Richtlinie 2003/87... gestatten, sollten eindeutig sein und in einer bestimmten Größenordnung erfolgen, damit eine zu frühe Erschöpfung der Reserve an Emissionszertifikaten für neue Marktteilnehmer sowie Wettbewerbsverzerrungen und ungerechtfertigter Verwaltungsaufwand vermieden werden und gewährleistet ist, dass Anlagen in allen Mitgliedstaaten gleichbehandelt werden. Daher empfiehlt es sich, die Schwelle für eine wesentliche Kapazitätsänderung auf 10 % der installierten Kapazität der Anlage festzusetzen und vorzusehen, dass die Änderung der installierten Kapazität der betreffenden Anlage eine erheblich höhere oder niedrigere Aktivitätsrate herbeiführen muss. Schrittweise Kapazitätserweiterungen oder -verringerungen sollten jedoch bei der Prüfung, ob diese Schwelle erreicht ist, berücksichtigt werden.
- (36) Angesichts der begrenzten Anzahl Zertifikate in der Reserve für neue Marktteilnehmer sollte, wenn eine größere Menge dieser Zertifikate an neue Marktteilnehmer vergeben wird, geprüft werden, ob fairer und gleichberechtigter Zugang zu den restlichen Zertifikaten in dieser Reserve gewährleistet ist. Je nach Ergebnis dieser Prüfung kann die Möglichkeit eines Warteschlangensystems vorgesehen werden. Bei der Konzipierung und Festlegung der Berechtigungskriterien für ein solches

System sollte den unterschiedlichen Genehmigungspraktiken der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, und es sollte gewährleistet sein, dass das System nicht missbraucht wird und keine Anreize zur Reservierung von Zertifikaten über einen unangemessen langen Zeitraum entstehen.“

10 In Art. 3 („Begriffsbestimmungen“) des Beschlusses 2011/278 heißt es:

„Für die Zwecke dieses Beschlusses gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

- a) „Bestandsanlage“: eine Anlage, die eine oder mehrere der in Anhang I der Richtlinie 2003/87... aufgeführten Tätigkeiten oder eine gemäß Artikel 24 der Richtlinie erstmals in das EU-System einbezogene Tätigkeit durchführt und
 - i) der vor dem 30. Juni 2011 eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen erteilt wurde oder
 - ii) die bereits in Betrieb und am 30. Juni 2011 im Besitz aller maßgeblichen Umweltgenehmigungen, gegebenenfalls einschließlich einer Genehmigung im Sinne der Richtlinie 2008/1/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. 2008, L 24, S. 8)], ist und am 30. Juni 2011 alle anderen Kriterien erfüllt, die der betreffende Mitgliedstaat in seinen diesbezüglichen Rechtsvorschriften festgelegt hat und auf deren Grundlage die Anlage Anspruch auf Erteilung der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen gehabt hätte;

...

- n) „Aufnahme des Normalbetriebs“: geprüfter und genehmigter erster Tag eines durchgängigen 90-Tage-Zeitraums oder, falls der übliche Produktionszyklus in dem betroffenen Sektor keine durchgängige Produktion vorsieht, erster Tag eines in sektorspezifische Produktionszyklen unterteilten 90-Tage-Zeitraums, in dem die Anlage mit mindestens 40 % der Kapazität arbeitet, die für die Betriebsanlage installiert wurde, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der anlagenspezifischen Betriebsbedingungen;

...“

11 Art. 6 („Aufgliederung in Anlagenteile“) des Beschlusses bestimmt:

„(1) Für die Zwecke dieses Beschlusses gliedern die Mitgliedstaaten jede für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87... in Frage kommende Anlage erforderlichenfalls in einen oder mehrere der folgenden Anlagenteile auf:

- a) einen Anlagenteil mit Produkt-Benchmark;
- b) einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark;
- c) einen Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark;
- d) einen Anlagenteil mit Prozessemissionen.

...“

- 12 Kapitel II („Bestandsanlagen“) des Beschlusses enthält dessen Art. 5 bis 14.
- 13 Art. 7 („Erhebung von Bezugsdaten“) des Beschlusses 2011/278 bestimmt in seinem Abs. 3:

„Die Mitgliedstaaten verpflichten den Anlagenbetreiber zur Mitteilung der wie folgt bestimmten installierten Anfangskapazität jedes Anlagenteils mit Produkt-Benchmark:

- a) Die installierte Anfangskapazität entspricht grundsätzlich dem Durchschnitt der zwei höchsten Monatsproduktionsmengen im Zeitraum 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2008, wobei davon ausgegangen wird, dass der Anlagenteil bei dieser Auslastung 720 Stunden/Monat und 12 Monate/Jahr in Betrieb war.
- b) Soweit die installierte Anfangskapazität nicht gemäß Buchstabe a bestimmt werden kann, wird die Kapazität des Anlagenteils unter Aufsicht einer Prüfstelle experimentell geprüft, um sicherzustellen, dass die angewandten Parameter sektortypisch und die Ergebnisse der experimentellen Prüfung repräsentativ sind.“
- 14 Art. 9 („Historische Aktivitätsrate“) des Beschlusses sieht vor:

„(1) Für Bestandsanlagen bestimmen die Mitgliedstaaten die historischen Aktivitätsraten der einzelnen Anlagen auf Basis der gemäß Artikel 7 erhobenen Daten für den Bezugszeitraum 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2008 oder, soweit sie höher sind, für den Bezugszeitraum 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2010.

(2) Die produktbezogene historische Aktivitätsrate ist für jedes Produkt, für das gemäß Anhang I eine Produkt-Benchmark festgesetzt wurde, der Medianwert der historischen Produktion dieses Produktes in der betreffenden Anlage in jedem Jahr des Bezugszeitraums.

(3) Die wärmebezogene historische Aktivitätsrate ist der als Terajoule/Jahr angegebene Medianwert des historischen jährlichen Imports messbarer Wärme aus einer EHS-Anlage und/oder der Erzeugung messbarer Wärme während des Bezugszeitraums, soweit diese Wärme innerhalb der Anlagengrenzen für die Herstellung von Produkten, für die Erzeugung anderer als zur Stromerzeugung verwendeter mechanischer Energie, für die Heizung oder für die Kühlung, jedoch nicht zur Stromerzeugung, verbraucht oder an nicht unter das EHS fallende Anlagen oder eine andere Einrichtung, jedoch nicht zur Stromerzeugung, exportiert wird.

(4) Die brennstoffbezogene historische Aktivitätsrate ist der als Terajoule/Jahr angegebene Medianwert des historischen jährlichen Verbrauchs an Brennstoffen zur Erzeugung nicht messbarer Wärme während des Bezugszeitraums, die für die Herstellung von Produkten, für die Erzeugung anderer als zur Stromerzeugung verwendeter mechanischer Energie, für die Heizung oder für die Kühlung, jedoch nicht zur Stromerzeugung, verbraucht wird, einschließlich der Erzeugung nicht messbarer Wärme durch Sicherheitsabfackelung.

...

(6) Zur Bestimmung der Medianwerte gemäß den Absätzen 1 bis 5 werden nur die Kalenderjahre berücksichtigt, in denen die Anlage mindestens einen Tag lang in Betrieb war.

War die Anlage während des maßgeblichen Bezugszeitraums weniger als zwei Kalenderjahre in Betrieb, so werden die historischen Aktivitätsraten auf Basis der nach dem Verfahren gemäß Artikel 7 Absatz 3 bestimmten installierten Anfangskapazität jedes Anlagenteils, multipliziert mit dem gemäß Artikel 18 Absatz 2 bestimmten maßgeblichen Auslastungsfaktor, berechnet.“

15 Art. 10 („Zuteilung an Anlagen“) des Beschlusses 2011/278 bestimmt:

„(1) Auf der Grundlage der gemäß Artikel 7 erhobenen Daten berechnen die Mitgliedstaaten für jedes Jahr die Anzahl der Emissionszertifikate, die jeder Bestandsanlage in ihrem Hoheitsgebiet gemäß den Absätzen 2 bis 8 ab 2013 kostenlos zugeteilt werden.

(2) Zum Zwecke dieser Berechnung bestimmen die Mitgliedstaaten zunächst die vorläufige jährliche Anzahl der den einzelnen Anlagenteilen kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate, wobei die vorläufige jährliche Anzahl der in einem gegebenen Jahr kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate

a) für jeden Anlagenteil mit Produkt-Benchmark dem Wert dieser Produkt-Benchmark gemäß Anhang I, multipliziert mit der maßgeblichen produktbezogenen historischen Aktivitätsrate, entsprechen muss;

b) für

i) Anlagenteile mit Wärme-Benchmark dem Wert der Benchmark für messbare Wärme gemäß Anhang I, multipliziert mit der wärmebezogenen historischen Aktivitätsrate für den Verbrauch messbarer Wärme, entsprechen muss;

ii) Anlagenteile mit Brennstoff-Benchmark dem Wert der Brennstoff-Benchmark gemäß Anhang I, multipliziert mit der brennstoffbezogenen historischen Aktivitätsrate für den verbrauchten Brennstoff, entsprechen muss;

iii) Anlagenteile mit Prozessemissionen der prozessbezogenen historischen Aktivitätsrate, multipliziert mit 0,9700, entsprechen muss.

...“

16 Kapitel IV („Neue Marktteilnehmer und Betriebseinstellungen“) des Beschlusses 2011/278 enthält dessen Art. 17 bis 24.

17 Art. 17 („Antrag auf kostenlose Zuteilung“) des Beschlusses bestimmt:

„(1) Auf Antrag eines neuen Marktteilnehmers berechnet der betreffende Mitgliedstaat nach den geltenden Zuteilungsregeln die Menge der Emissionszertifikate, die diesem Marktteilnehmer kostenlos zuzuteilen sind, sobald die Anlage ihren normalen Betrieb aufgenommen hat und ihre installierte Anfangskapazität bestimmt wurde.

(2) Die Mitgliedstaaten akzeptieren nur Anträge, die innerhalb eines Jahres nach der Aufnahme des Normalbetriebs der betreffenden Anlage bzw. des betreffenden Anlagenteils bei der zuständigen Behörde eingehen.

(3) Die Mitgliedstaaten unterteilen die betreffende Anlage gemäß Artikel 6 dieses Beschlusses in Anlagenteile und verpflichten den Anlagenbetreiber, zusammen mit dem Antrag gemäß Absatz 1 alle maßgeblichen Informationen und Daten zu den in Anhang V festgelegten Parametern für jeden Anlagenteil separat an die zuständige Behörde zu übermitteln. Die Mitgliedstaaten können den Anlagenbetreiber erforderlichenfalls auffordern, weitere separate Daten mitzuteilen.

(4) Im Falle von Anlagen gemäß Artikel 3 Buchstabe h der Richtlinie 2003/87..., ausgenommen Anlagen, die nach dem 30. Juni 2011 wesentlich erweitert wurden, verpflichten die Mitgliedstaaten den Anlagenbetreiber, nach der Methode gemäß Artikel 7 Absatz 3 für jeden Anlagenteil die installierte Anfangskapazität zu bestimmen, wobei der durchgängige 90-Tage-Zeitraum, auf dessen Grundlage die Aufnahme des Normalbetriebs bestimmt wird, als Bezugsgröße heranzuziehen ist. Die Mitgliedstaaten genehmigen diese installierte Anfangskapazität jedes Anlagenteils, bevor die Zuteilung für die Anlage berechnet wird.

...“

18 Art. 18 („Aktivitätsraten“) des Beschlusses sieht vor:

„(1) Für Anlagen gemäß Artikel 3 Buchstabe h der Richtlinie 2003/87..., ausgenommen Anlagen, die nach dem 30. Juni 2011 wesentlich erweitert wurden, bestimmen die Mitgliedstaaten die Aktivitätsraten der einzelnen Anlagen wie folgt:

- a) Die produktbezogene Aktivitätsrate entspricht bei jedem Produkt, für das eine Produkt-Benchmark gemäß Anhang I festgesetzt wurde, der installierten Anfangskapazität der betreffenden Anlage für die Herstellung dieses Produktes, multipliziert mit dem Standardauslastungsfaktor;
- b) die wärmebezogene Aktivitätsrate entspricht der installierten Anfangskapazität für den Import messbarer Wärme aus EHS- Anlagen und/oder die Erzeugung messbarer Wärme, die innerhalb der Anlagengrenzen für die Herstellung von Produkten, die Erzeugung anderer als zur Stromerzeugung verwendeter mechanischer Energie, zur Heizung oder zur Kühlung, jedoch nicht zur Stromerzeugung, verbraucht oder die an eine nicht unter das EHS fallende Anlage oder andere Einrichtung, jedoch nicht zur Stromerzeugung, exportiert wird, multipliziert mit dem maßgeblichen Auslastungsfaktor;
- c) die brennstoffbezogene Aktivitätsrate entspricht der installierten Anfangskapazität für den Verbrauch von Brennstoffen zur Erzeugung nicht messbarer Wärme, die für die Herstellung von Produkten, die Erzeugung anderer als zur Stromerzeugung verwendeter mechanischer Energie, zur Heizung oder zur Kühlung der betreffenden Anlage, jedoch nicht zur Stromerzeugung, verbraucht wird, einschließlich der Erzeugung nicht messbarer Wärme durch Sicherheitsabfackelung, multipliziert mit dem maßgeblichen Auslastungsfaktor;
- d) die prozessemissionenbezogene Aktivitätsrate entspricht der installierten Anfangskapazität der Prozesseinheit zur Produktion von Prozessemissionen, multipliziert mit dem maßgeblichen Auslastungsfaktor.

(2) Der Standardauslastungsfaktor gemäß Absatz 1 Buchstabe a wird von der Kommission auf Basis der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 dieses Beschlusses erhobenen Daten bestimmt und veröffentlicht. Für jede Produkt-Benchmark gemäß Anhang I entspricht der Standardauslastungsfaktor dem 80-Perzentilwert der Faktoren der durchschnittlichen jährlichen Kapazitätsauslastung aller das betreffende Produkt herstellenden Anlagen. Der Faktor der durchschnittlichen jährlichen Kapazitätsauslastung jeder das betreffende Produkt herstellenden Anlage entspricht der durchschnittlichen Jahresproduktion im Zeitraum 2005-2008, geteilt durch die installierte Anfangskapazität.

Der maßgebliche Auslastungsfaktor gemäß Absatz 1 Buchstaben b bis d wird von den Mitgliedstaaten auf Basis fundierter und unabhängig geprüfter Informationen über den geplanten Normalbetrieb der Anlage, ihre Wartung, den üblichen Produktionszyklus, energieeffiziente Techniken und die typische Kapazitätsauslastung in dem betreffenden Sektor im Vergleich zu sektorspezifischen Informationen bestimmt.

...“

19 In Art. 19 („Zuteilung an neue Marktteilnehmer“) des Beschlusses heißt es:

„(1) Für die Zuteilung von Emissionszertifikaten an neue Marktteilnehmer, ausgenommen Zuteilungen an Anlagen gemäß Artikel 3 Buchstabe h dritter Gedankenstrich der Richtlinie 2003/87..., berechnen die Mitgliedstaaten die vorläufige jährliche Anzahl der bei Aufnahme des Normalbetriebs der Anlage kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate wie folgt und für jeden Anlagenteil separat:

- a) Für jeden Anlagenteil mit Produkt-Benchmark entspricht die vorläufige jährliche Anzahl der für ein gegebenes Jahr kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate dem Wert dieser Produkt-Benchmark, multipliziert mit der produktbezogenen Aktivitätsrate;
- b) für jeden Anlagenteil mit Wärme-Benchmark entspricht die vorläufige jährliche Anzahl der für ein gegebenes Jahr kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate dem Wert der Benchmark für diese messbare Wärme gemäß Anhang I, multipliziert mit der wärmebezogenen Aktivitätsrate;
- c) für jeden Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark entspricht die vorläufige jährliche Anzahl der für ein gegebenes Jahr kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate dem Wert der Brennstoff-Benchmark gemäß Anhang I, multipliziert mit der brennstoffbezogenen Aktivitätsrate;
- d) für jeden Anlagenteil mit Prozessemissionen entspricht die vorläufige jährliche Anzahl der für ein gegebenes Jahr kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate der prozessbezogenen Aktivitätsrate, multipliziert mit 0,9700.

Für die Berechnung der vorläufigen jährlichen Anzahl der kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate gelten sinngemäß Artikel 10 Absätze 4, 5 und 6 sowie Absatz 8 und die Artikel 11, 12, 13 und 14 dieses Beschlusses.

...

(4) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die vorläufige Jahresgesamtmenge der kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate unverzüglich mit. Emissionszertifikate aus der gemäß Artikel 10a Absatz 7 der Richtlinie 2003/87... angelegten Reserve für neue

Marktteilnehmer werden nach dem Windhundverfahren und unter Berücksichtigung des Datums des Eingangs dieser Mitteilung zugeteilt.

Die Kommission kann die vorläufige Jahresgesamtmenge der der betreffenden Anlage kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate ablehnen. Lehnt die Kommission diese vorläufige Jahresgesamtmenge kostenlos zuzuteilender Emissionszertifikate nicht ab, so bestimmt der betreffende Mitgliedstaat die endgültige Jahresmenge der kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate.

...“

Beschluss 2013/447/EU

- 20 Der Beschluss 2013/447/EU der Kommission vom 5. September 2013 über den Standardauslastungsfaktor gemäß Artikel 18 Absatz 2 des Beschlusses 2011/278/EU (ABl. 2013, L 240, S. 23) führt in seinem Anhang die Standardauslastungsfaktoren auf, die in der dritten Handelsperiode für die Bestimmung der Aktivitätsrate der Anlagen neuer Marktteilnehmer gelten, die unter eine Produkt-Benchmark fallen.

Deutsches Recht

- 21 § 9 Abs. 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes vom 21. Juli 2011 (BGBl. 2011 I S. 1475, im Folgenden: TEHG) lautet wie folgt:

„Anlagenbetreiber erhalten eine Zuteilung von kostenlosen Berechtigungen nach Maßgabe der Grundsätze des Artikels 10a Absatz 1 bis 5, 7 und 11 bis 20 der Richtlinie 2003/87... in der jeweils geltenden Fassung und des Beschlusses 2011/278...“

- 22 § 34 Abs. 1 TEHG in seiner Fassung vom 18. Januar 2019 (BGBl. 2019 I S. 37) bestimmt:

„Für die Freisetzung von Treibhausgasen durch Tätigkeiten im Sinne des Anhangs 1 sind in Bezug auf die [dritte] Handelsperiode die §§ 1 bis 36 in der bis zum Ablauf des 24. Januar 2019 geltenden Fassung weiter anzuwenden. ...“

- 23 In § 2 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 vom 26. September 2011 (BGBl. 2011 I S. 1921, im Folgenden: ZuV 2020) heißt es:

„Für diese Verordnung gelten neben den Begriffsbestimmungen des § 3 [TEHG] die folgenden Begriffsbestimmungen:

...

2. Aufnahme des Regelbetriebs

der erste Tag eines durchgängigen 90-Tage-Zeitraums oder, falls der übliche Produktionszyklus in dem betreffenden Sektor keine durchgängige Produktion vorsieht, der erste Tag eines in sektorspezifische Produktionszyklen unterteilten 90-Tage-Zeitraums, in dem die Anlage mit durchschnittlich mindestens 40 Prozent der Produktionsleistung arbeitet, für die sie ausgelegt ist, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der anlagenspezifischen Betriebsbedingungen;

...

10. Neuanlagen

alle neuen Marktteilnehmer gemäß Artikel 3 Buchstabe h erster Gedankenstrich der Richtlinie 2003/87...;

...

27. Zuteilungselement mit Brennstoff-Emissionswert

Zusammenfassung von nicht von einem Zuteilungselement nach Nummer 28 oder Nummer 30 umfassten Eingangsströmen, Ausgangsströmen und diesbezüglichen Emissionen für Fälle der Erzeugung von nicht messbarer Wärme durch Brennstoffverbrennung, soweit die nicht messbare Wärme

- a) zur Herstellung von Produkten, zur Erzeugung mechanischer Energie, zur Heizung oder zur Kühlung verbraucht wird oder
- b) durch Sicherheitsfackeln erzeugt wird, soweit die damit verbundene Verbrennung von Pilotbrennstoffen und sehr variablen Mengen an Prozess- oder Restgasen genehmigungsrechtlich zur ausschließlichen Anlagenentlastung bei Betriebsstörungen oder anderen außergewöhnlichen Betriebszuständen vorgesehen ist;

hiervon jeweils ausgenommen ist nicht messbare Wärme, die zur Stromerzeugung verbraucht oder für die Stromerzeugung exportiert wird;

...“

24 § 16 („Antrag auf kostenlose Zuteilung von Berechtigungen“) der ZuV 2020 sieht vor:

„(1) Anträge auf kostenlose Zuteilung für neue Marktteilnehmer sind innerhalb eines Jahres nach Aufnahme des Regelbetriebs der Anlage zu stellen, bei wesentlichen Kapazitätserweiterungen innerhalb eines Jahres nach Aufnahme des geänderten Betriebs.

...

(4) Die installierte Anfangskapazität für Neuanlagen entspricht für jedes Zuteilungselement abweichend von § 4 dem Durchschnitt der zwei höchsten Monatsproduktionsmengen innerhalb des durchgängigen 90-Tage-Zeitraums, auf dessen Grundlage die Aufnahme des Regelbetriebs bestimmt wird, hochgerechnet auf ein Kalenderjahr.

...“

25 § 17 („Aktivitätsraten neuer Marktteilnehmer“) der ZuV 2020 bestimmt:

„(1) Für die nach § 3 zu bestimmenden Zuteilungselemente von Neuanlagen bestimmen sich die für die Zuteilung von Berechtigungen maßgeblichen Aktivitätsraten wie folgt:

...

3. die brennstoffbezogene Aktivitätsrate für ein Zuteilungselement mit Brennstoff-Emissionswert entspricht der installierten Anfangskapazität des betreffenden Zuteilungselements multipliziert mit dem maßgeblichen Auslastungsfaktor;

...

(2) Der maßgebliche Auslastungsfaktor gemäß Absatz 1 Nummer 2 bis 4 wird bestimmt auf der Grundlage der Angaben des Antragstellers über

1. den tatsächlichen Betrieb des Zuteilungselements bis zur Antragstellung und den geplanten Betrieb der Anlage oder des Zuteilungselements, ihrer geplanten Wartungszeiträume und Produktionszyklen,
2. den Einsatz energie- und treibhausgas-effizienter Techniken, die den maßgeblichen Auslastungsfaktor der Anlage beeinflussen können,
3. die typische Auslastung innerhalb der betreffenden Sektoren.

...“

26 In § 18 („Zuteilung für neue Marktteilnehmer“) ZuV 2020 heißt es:

„(1) Für die Zuteilung von Berechtigungen für Neuanlagen berechnet die zuständige Behörde die vorläufige jährliche Anzahl der bei Aufnahme des Regelbetriebs der Anlage für die verbleibenden Jahre der Handelsperiode 2013 bis 2020 kostenlos zuzuteilenden Berechtigungen wie folgt und für jedes Zuteilungselement separat:

...

3. für jedes Zuteilungselement mit Brennstoff-Emissionswert entspricht die vorläufige jährliche Anzahl der kostenlos zuzuteilenden Berechtigungen dem Produkt aus dem Brennstoff-Emissionswert und der brennstoffbezogenen Aktivitätsrate;

...“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

27 Ingredion Germany betreibt in Hamburg (Deutschland) eine Anlage zur Herstellung von Stärkeprodukten. Die Anlage umfasst als Anlagenteile eine neue Lufterwärmungsanlage und einen neuen Dampferzeuger. In der Anlage werden Dampf und Erdgas zur Wärmeerzeugung für die Stärkeproduktion eingesetzt.

28 Am 8. August 2014 beantragte Ingredion Germany bei der Deutschen Emissionshandelsstelle (im Folgenden: DEHSt) für die dritte Handelsperiode die Zuteilung kostenloser Emissionsberechtigungen für die neue Anlage, und zwar zum einen eine Zuteilung nach dem Wärme-Emissionswert und zum anderen eine Zuteilung nach dem Brennstoff-Emissionswert.

29 Für den Brennstoffemissionswert ging die DEHSt zunächst entsprechend den Angaben von Ingredion Germany von einem maßgeblichen Auslastungsfaktor von 109 % aus. Die installierte Anfangskapazität wurde nämlich anhand der Produktionsmengen innerhalb von 90 Tagen nach Beginn des Regelbetriebs zu einem Zeitpunkt bestimmt, zu dem die

Anlage noch nicht die geplante Produktionsleistung erreicht hatte. Deshalb lag die tatsächliche Auslastung im Erfassungszeitraum vom 15. August 2013 bis 20. Juni 2014 bei über 100 % der installierten Anfangskapazität.

- 30 Mit Bescheid vom 1. September 2015 teilte die DEHSt Ingredion Germany für die dritte Handelsperiode 124 908 kostenlose Emissionsberechtigungen zu. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die DEHSt der Kommission zunächst die Zuteilungsmenge unter Zugrundelegung des maßgeblichen Auslastungsfaktors von 109 % gemeldet habe. Die Kommission habe jedoch mit Beschluss vom 24. März 2015 (C[2015] 1733 final) für drei andere deutsche Anlagen einen maßgeblichen Auslastungsfaktor von 100 % oder mehr abgelehnt. Dementsprechend sei die DEHSt nunmehr von einem Auslastungsfaktor von 99,9 % ausgegangen.
- 31 Der am 30. September 2015 von Ingredion Germany bei der DEHSt gegen deren Bescheid vom 1. September 2015 eingelegte Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 7. Juli 2017 zurückgewiesen.
- 32 Mit ihrer am 9. August 2017 beim Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland) erhobenen Klage verfolgte Ingredion Germany ihren Antrag auf Zuteilung kostenloser Emissionsberechtigungen für neue Marktteilnehmer weiter.
- 33 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass es für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits darauf ankomme, ob der für die Zuteilung maßgebliche Auslastungsfaktor gemäß Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 auf einen Wert von unter 100 % begrenzt sei.
- 34 Der Wortlaut dieser Bestimmung enthalte keine Angabe über eine etwaige Begrenzung des maßgeblichen Auslastungsfaktors. Ein höherer maßgeblicher Auslastungsfaktor ergebe sich im vorliegenden Fall auf Basis fundierter und unabhängig geprüfter Informationen nicht nur über den geplanten, sondern über den tatsächlichen Normalbetrieb der Anlage bis zur Antragstellung. Anders als bei Bestandsanlagen werde für die Bestimmung der installierten Anfangskapazität bei neuen Marktteilnehmern gemäß Art. 17 Abs. 4 des Beschlusses 2011/278 auf einen 90-Tage-Zeitraum nach Aufnahme des Normalbetriebs und nicht auf einen Zeitraum von vier Jahren, der grundsätzlich in Art. 7 Abs. 3 Buchst. a dieses Beschlusses vorgesehen sei, abgestellt, so dass es häufiger vorkommen könne, dass der geplante Normalbetrieb während dieses 90-Tage-Zeitraums noch nicht erreicht sei.
- 35 Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 beziehe sich jedoch auf die typische Kapazitätsauslastung in dem betreffenden Sektor, die regelmäßig unter 100 % liegen dürfte. Zudem werde gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2011/278 bei neuen Marktteilnehmern mit Anlagenteilen mit Produkt-Benchmark auf einen Standardauslastungsfaktor abgestellt, der, wie er im Beschluss 2013/447 festgesetzt sei, immer einen Wert von unter 100 % aufweise.
- 36 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Berlin beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 18 Abs. 1 Buchst. c und Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 in Verbindung mit Art. 3 Buchst. h und Art. 10a der Richtlinie 2003/87 so auszulegen, dass für

neue Marktteilnehmer der für die brennstoffbezogene Aktivitätsrate maßgebliche Auslastungsfaktor auf einen Wert von weniger als 100 % begrenzt ist?

Zur Vorlagefrage

- 37 Mit seiner Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen ist, dass für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an neue Marktteilnehmer der maßgebliche Auslastungsfaktor auf einen Wert von weniger als 100 % begrenzt ist.
- 38 In diesem Zusammenhang ist vorab darauf hinzuweisen, dass das Ziel der Richtlinie 2003/87 darin besteht, ein System für den Handel mit Emissionszertifikaten zu schaffen, das auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen in die Atmosphäre auf ein Niveau abzielt, das eine gefährliche anthropogene Beeinträchtigung des Klimas verhindert und letztlich den Schutz der Umwelt bezweckt (Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 39 Dieses System beruht auf einer wirtschaftlichen Logik, die jeden Teilnehmer dazu veranlasst, eine Treibhausgasmenge zu emittieren, die unter der Menge der ihm ursprünglich zugeteilten Zertifikate liegt, um die überschüssigen Zertifikate an einen anderen Teilnehmer abzugeben, der eine die ihm zugeteilten Zertifikate übersteigende Emissionsmenge erzeugt hat (Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 So sollten mit dem Erlass der Richtlinie 2003/87 die Treibhausgasemissionen der Union bis 2020 gegenüber 1990 um insgesamt mindestens 20 % in wirtschaftlich effizienter Weise reduziert werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Zu diesem Zweck sieht Art. 10a der Richtlinie 2003/87 für Anlagen bestimmter Wirtschaftszweige die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten vor, deren Menge gemäß Abs. 11 dieser Vorschrift während der dritten Handelsperiode schrittweise mit dem Ziel reduziert wird, die kostenlose Zuteilung bis 2027 vollständig zu beenden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Wie sich insbesondere aus Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 und dem 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ergibt, soll somit im Bestreben um eine Verringerung der Treibhausgasemissionen für die Zuteilung von Emissionszertifikaten nach und nach allein die Versteigerung das Grundprinzip sein, die laut dem Unionsgesetzgeber das nach allgemeiner Auffassung wirtschaftlich effizienteste System ist (Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 66).
- 43 Im Einklang mit Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 hat die Kommission mit dem Beschluss 2011/278 unionsweit harmonisierte Regeln für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gesetzt. Aus Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 ergibt sich, dass die Kommission in diesem Rahmen Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren festlegt.

- 44 In diesem Zusammenhang sieht Art. 19 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 vor, dass die Mitgliedstaaten für neue Marktteilnehmer, wie sie in Art. 3 Buchst. h der Richtlinie 2003/87 definiert sind, mit Ausnahme derjenigen, die vom dritten Gedankenstrich dieser Bestimmung erfasst sind, die vorläufige jährliche Anzahl der kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate berechnen, indem sie den Wert dieser Benchmarks mit der Aktivitätsrate jedes Anlagenteils multiplizieren. Hierzu müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 6 des Beschlusses 2011/278 die Anlagenteile nach ihrer Tätigkeit unterscheiden, um bestimmen zu können, ob eine „Produkt-Benchmark“, eine „Wärme-Benchmark“, eine „Brennstoff-Benchmark“ oder ein besonderer Faktor für „Anlagenteile mit Prozessemissionen“ anzuwenden ist.
- 45 Insoweit entspricht nach Art. 18 Abs. 1 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 die im Rahmen des Ausgangsverfahrens maßgebliche brennstoffbezogene Aktivitätsrate, ebenso wie es in Abs. 1 Buchst. b und d dieser Bestimmung für Wärme und Prozessemissionen vorgesehen ist, der installierten Anfangskapazität der betreffenden Anlage, multipliziert mit dem maßgeblichen Auslastungsfaktor.
- 46 Um zu beurteilen, in welchem Umfang neue Marktteilnehmer zur kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten berechtigt sind, ist daher zu prüfen, ob der maßgebliche Auslastungsfaktor auf einen Wert von weniger als 100 % begrenzt ist.
- 47 Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 enthält nähere Angaben dazu, wie dieser Faktor bestimmt wird und welche Gesichtspunkte dabei zu berücksichtigen sind.
- 48 Diese Vorschrift sieht vor, dass die Mitgliedstaaten den maßgeblichen Auslastungsfaktor auf Basis fundierter und unabhängig geprüfter Informationen bestimmen, und stellt hierzu ab auf den geplanten Normalbetrieb der Anlage, ihre Wartung, den üblichen Produktionszyklus, energieeffiziente Techniken und die typische Kapazitätsauslastung in dem betreffenden Sektor im Vergleich zu sektorspezifischen Informationen. Es ist jedoch festzustellen, dass Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 keine nähere Angabe zum Wert des Faktors als solchem enthält.
- 49 Hieraus folgt, dass der Wortlaut von Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 keinen ausschlaggebenden Hinweis liefert, der es erlauben würde, die Frage nach einer etwaigen Begrenzung dieses Faktors auf einen Wert von weniger als 100 % zu entscheiden.
- 50 Unter diesen Umständen sind nach ständiger Rechtsprechung die Systematik der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278 sowie die mit ihnen verfolgten Ziele zu berücksichtigen (Urteil vom 18. Januar 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Was als Erstes die Systematik der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278 betrifft, können die Bestimmungen über die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an einen neuen Marktteilnehmer wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die einen Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark hat, zum einen mit den für Bestandsanlagen geltenden Bestimmungen und zum anderen mit den für neue Marktteilnehmer mit Anlagenteilen, die unter eine andere Benchmark fallen, geltenden Vorschriften verglichen werden.
- 52 Zunächst ist hinsichtlich der in Art. 3 Buchst. a des Beschlusses 2011/278 definierten Bestandsanlagen auf den 16. Erwägungsgrund dieses Beschlusses hinzuweisen; danach

sollten solchen Anlagen kostenlos zuzuteilende Emissionszertifikate auf historischen Produktionsdaten beruhen, und zwar nach Maßgabe eines Bezugszeitraums, der so weit wie möglich für die Industriezyklen repräsentativ ist, eine Zeitspanne umfasst, für die zuverlässige Daten vorliegen, und den Einfluss besonderer Umstände wie vorübergehende Anlagenschließungen möglichst begrenzt.

- 53 Hierzu ist festzustellen, dass die installierte Anfangskapazität von Bestandsanlagen grundsätzlich keine Angabe darstellt, die zum Zweck der Berechnung der vorläufigen jährlichen Anzahl der ihnen kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate berücksichtigt wird.
- 54 Gemäß Art. 10 Abs. 1 und 2 des Beschlusses 2011/278 erfolgt diese Berechnung nämlich dadurch, dass die maßgebliche Benchmark für den betreffenden Anlagenteil mit dessen historischer Aktivitätsrate multipliziert wird.
- 55 Hierzu bestimmen, wie in Art. 9 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 vorgesehen ist, die Mitgliedstaaten die historischen Aktivitätsraten der einzelnen Anlagen für den Bezugszeitraum 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2008 oder, soweit sie höher sind, für den Bezugszeitraum 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2010.
- 56 Im Übrigen entspricht nach Art. 9 Abs. 2 bis 5 des Beschlusses 2011/278 die historische Aktivitätsrate dem Medianwert eines benchmarkspezifischen Faktors, der nach Art. 9 Abs. 4 dieses Beschlusses für Brennstoffe aus dem historischen jährlichen Verbrauch von Brennstoffen besteht, die für die Erzeugung von nicht messbarer Wärme verwendet werden, die für bestimmte, in dieser Vorschrift genannte Tätigkeiten während des Bezugszeitraums verbraucht wird.
- 57 Daher ist davon auszugehen, dass die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an Bestandsanlagen in Anbetracht der für diese geltenden Regelung auf der Grundlage von Daten vorgenommen wird, die für den tatsächlichen Betrieb dieser Anlagen repräsentativ sind.
- 58 Dagegen geht ebenfalls aus dem 16. Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 hervor, dass sich diese Regelung nicht auf neue Marktteilnehmer erstreckt, für die ausdrücklich vorgesehen wird, dass die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten einer anderen Berechnungsweise unterliegt.
- 59 Wie in den Rn. 44 und 45 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, wird die Zuteilung an neue Marktteilnehmer auf der Grundlage der installierten Anfangskapazität der betreffenden Anlagen berechnet.
- 60 Es ist insbesondere festzuhalten, dass die installierte Anfangskapazität gemäß Art. 17 Abs. 4 des Beschlusses 2011/278 nach der in dessen Art. 7 Abs. 3 genannten Methode bestimmt wird; demnach entspricht diese Anfangskapazität grundsätzlich dem Durchschnitt der zwei höchsten Monatsproduktionsmengen in einem bestimmten Zeitraum, wobei als Bezugsgröße der durchgängige 90-Tage-Zeitraum verwendet wird, der als Grundlage für die Bestimmung der Aufnahme des Normalbetriebs dient.
- 61 Die Aufnahme des Normalbetriebs wird in Art. 3 Buchst. n des Beschlusses 2011/278 definiert als geprüfter und genehmigter erster Tag eines durchgängigen 90-Tage-Zeit-

raums oder, falls der übliche Produktionszyklus in dem betroffenen Sektor keine durchgängige Produktion vorsieht, als erster Tag eines in sektorspezifische Produktionszyklen unterteilten 90-Tage-Zeitraums, in dem die Anlage mit mindestens 40 % der Kapazität arbeitet, die für die Betriebsanlage installiert wurde, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der anlagenspezifischen Betriebsbedingungen.

- 62 Wie der Generalanwalt in Nr. 54 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ergibt sich aus der Kürze des gewählten Bezugszeitraums sowie aus dem herangezogenen niedrigen Kapazitätsschwellenwert eindeutig, dass ausdrücklich entschieden wurde, die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an neue Marktteilnehmer nicht von Daten abhängig zu machen, die für den tatsächlichen Betrieb der betreffenden Anlagen zwingend repräsentativ wären.
- 63 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt der Grundsatz der Gleichbehandlung als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 90 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 64 Insoweit wurden für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an Bestandsanlagen und an neue Marktteilnehmer unter Berücksichtigung der ihnen eigenen Gegebenheiten zwei unterschiedliche Regelungen geschaffen.
- 65 Folglich lässt sich, wie der Generalanwalt in Nr. 60 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht vertreten, dass der maßgebliche Auslastungsfaktor, indem er gegebenenfalls einen Wert von über 100 % erreicht, sicherstellen soll, dass – wie bei Bestandsanlagen – die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an neue Marktteilnehmer auf der Grundlage von Daten vorgenommen wird, die die tatsächliche Auslastung der betreffenden Anlage reflektieren.
- 66 Sodann ist zum Zweck der Auslegung von Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 im Licht der Systematik der Richtlinie 2003/87 und dieses Beschlusses die Situation eines neuen Marktteilnehmers, der wie Ingredion Germany über einen Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark verfügt, im Hinblick auf die Situation zu beurteilen, in der sich neue Marktteilnehmer befinden, die Anlagenteile mit anderen Benchmarks haben.
- 67 Wie in Rn. 44 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, ist zum Zweck der Berechnung der vorläufigen jährlichen Anzahl der neuen Marktteilnehmern kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate zu bestimmen, ob die betreffenden Anlagenteile unter eine Produkt-Benchmark, eine Wärme-Benchmark oder eine Brennstoff-Benchmark fallen, oder es sich um Anlagenteile mit Prozessemissionen handelt.
- 68 Hierzu hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass sich die Definitionen der Anlagenteile mit Produkt-Benchmark, mit Wärme-Benchmark, mit Brennstoff-Benchmark und mit Prozessemissionen in Art. 3 des Beschlusses 2011/278 gegenseitig ausschließen (Urteil vom 18. Januar 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 69 Wie sich aus dem zwölften Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 ergibt, sollen nur dann, wenn die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich ist, aber für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstehen, diese Zertifikate anhand von drei anderen, hierarchisch festgelegten sogenannten „Fall-Back“-Methoden zugeteilt werden, um die Treibhausgas-Emissionsreduktionen und Energieeinsparungen zumindest für Teile der betreffenden Produktionsprozesse zu maximieren (Urteil vom 18. Januar 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 70 Im Zusammenhang mit der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten an neue Marktteilnehmer und insbesondere hinsichtlich der Bestimmung der Aktivitätsrate der betreffenden Anlagen ist zwischen Anlagenteilen mit Produkt-Benchmark auf der einen und Anlagen mit Wärme-Benchmark, mit Brennstoff-Benchmark oder mit Prozessemissionen auf der anderen Seite zu unterscheiden.
- 71 Während für Letztere, wie aus Art. 18 Abs. 1 Buchst. b bis d des Beschlusses 2011/278 hervorgeht, die Bestimmung der Aktivitätsrate vom maßgeblichen Auslastungsfaktor abhängig ist, gilt dies nämlich nicht für neue Marktteilnehmer mit einer Anlage mit Produkt-Benchmark. Hinsichtlich derer sieht Art. 18 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2011/278 vor, dass die produktbezogene Aktivitätsrate der installierten Anfangskapazität der betreffenden Anlage für die Herstellung dieses Produkts, multipliziert mit dem Standardauslastungsfaktor, entspricht.
- 72 Wie sich aus Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 1 des Beschlusses 2011/278 ergibt, wird dieser Standardauslastungsfaktor von der Kommission bestimmt und veröffentlicht. Hierzu ist festzustellen, dass der Wert dieses Standardauslastungsfaktors, wie er für die dritte Handelsperiode durch den Beschluss 2013/447 festgelegt wird, für jede Produkt-Benchmark niedriger als 100 % ist.
- 73 Demnach steht eine Auslegung von Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 im Licht der Vorschriften zur Bestimmung der Aktivitätsrate der neuen Marktteilnehmer mit Anlagen mit Produkt-Benchmark der Auffassung entgegen, dass der Wert des maßgeblichen Auslastungsfaktors größer oder gleich 100 % sein könnte.
- 74 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 43 bis 46 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann nämlich einer Auslegung dieser Bestimmung nicht gefolgt werden, wonach dann, wenn sich die Umsetzung einer in diesem Beschluss grundsätzlich vorgesehenen Produkt-Benchmark als nicht möglich erwiesen hat, die Anwendung einer anderen Benchmark als „Fall-Back-Option“ dazu führen kann, dass neue Marktteilnehmer, die Anlagenteile mit Wärme-Benchmark, mit Brennstoff-Benchmark oder mit Prozessemissionen betreiben, hinsichtlich der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten besser behandelt werden als neue Marktteilnehmer, die Anlagenteile mit Produkt-Benchmark betreiben.
- 75 Diese Erwägungen werden durch die vom Unionsgesetzgeber verfolgten Ziele bestätigt.
- 76 Zwar besteht das Hauptziel der Richtlinie 2003/87, wie in Rn. 38 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, darin, Treibhausgasemissionen erheblich zu verringern, doch soll dieses Ziel unter Einhaltung einer Reihe von Unterzielen erreicht werden. Dabei handelt es sich, wie aus den Erwägungsgründen 5 und 7 dieser Richtlinie hervorgeht, u. a. um den Schutz der wirtschaftlichen Entwicklung, der Beschäftigungslage, der Integrität

des Binnenmarkts und der Wettbewerbsbedingungen (Urteil vom 22. Juni 2016, DK Recycling und Roheisen/Kommission, C-540/14 P, EU:C:2016:469, Rn. 49 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

- 77 Eine nicht objektiv gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen den in Rn. 74 des vorliegenden Urteils genannten Kategorien neuer Marktteilnehmer könnte jedoch die Verwirklichung dieser Unterziele behindern.
- 78 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen ist, dass für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an neue Marktteilnehmer der maßgebliche Auslastungsfaktor auf einen Wert von weniger als 100 % begrenzt ist.

Kosten

- 79 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 18 Abs. 2 Unterabs. 2 des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ist dahin auszulegen, dass für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten an neue Marktteilnehmer der maßgebliche Auslastungsfaktor auf einen Wert von weniger als 100 % begrenzt ist.