

Rechtssache C-91/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

9. Februar 2022

Vorlegendes Gericht:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

25. Januar 2022

Klägerin:

Fenice – – Qualità per l’ambiente SpA

Beklagte:

Ministero della Transizione Ecologica (Ministerium für die ökologische Wende)

Ministero dello Sviluppo Economico (Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung)

Nationaler Ausschuss für die Durchführung der Richtlinie 2003/87/EG und zur Unterstützung bei der Durchführung der Projektmaßnahmen im Sinne des Kyoto-Protokolls

Beteiligte:

Hera S.p.A., Fca Italien SpA

.....

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung des Nationalen Ausschusses für die Durchführung der Richtlinie 2003/87/EG und zur Unterstützung bei der Durchführung der Projektmaßnahmen im Sinne des Kyoto-Protokolls (im Folgenden: EHS-Ausschuss) vom 12. April 2021, für den Zeitraum 2021-2025 an eine von der Klägerin betriebene Anlage kein kostenloses CO₂-Emissionszertifikat zuzuteilen.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

1. Kann die Entscheidung des Nationalen Ausschusses für die Durchführung der Richtlinie 2003/87/EG und zur Unterstützung bei der Durchführung der Projektmaßnahmen im Sinne des Kyoto-Protokolls unter Berücksichtigung des Verfahrens für ihre Annahme und insbesondere des in der Delegierten Verordnung (EU) 2019/331 vorgesehenen Mechanismus für den Dialog mit der Europäischen Kommission über den Eintrag von Anlagen in das Verzeichnis für die Zuteilung von CO₂-Zertifikaten Gegenstand einer eigenständigen Anfechtung beim Gericht der Europäischen Union nach Art. 263 Abs. 4 AEUV sein, wenn die angefochtene Handlung verbindliche Rechtswirkungen entfaltet und den klagenden Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar betrifft?
2. Falls dies zu verneinen sein sollte, kann ein privater Wirtschaftsteilnehmer, der von dem Ausschluss von der Zuteilung von CO₂-Zertifikaten auf der Grundlage der von der Europäischen Kommission und dem Nationalen Ausschuss für die Durchführung der Richtlinie 2003/87/EG und zur Unterstützung bei der Durchführung der Projektmaßnahmen im Sinne des Kyoto-Protokolls gemeinsam durchgeführten Untersuchung unmittelbar betroffen ist, die Entscheidung der Europäischen Kommission, den Eintrag der Anlage in das Verzeichnis gemäß Art. 14 Abs. 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/331 abzulehnen, vor dem Gericht der Europäischen Union gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV anfechten?
3. Erfasst der Begriff „Stromerzeuger“ im Sinne von Art. 3 Buchst. u der Richtlinie 2003/87/EG, wie er sich aus dem Urteil des Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 20. Juni 2019 in der Rechtssache C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland GmbH/Bundesrepublik Deutschland, betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland) mit Beschluss vom 28. November 2017, ergibt, auch Fälle, in denen in geringem Umfang Strom aus nicht hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung in einer Anlage erzeugt wird, die durch eine Vielzahl anderer thermischer Energiequellen als Kraft-Wärme-Kopplung gekennzeichnet ist, die die Merkmale für die Zuteilung von kostenlosen Emissionszertifikaten aufweisen?
4. Ist eine solche Auslegung des Begriffs „Stromerzeuger“ mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts der Wahrung der Wettbewerbsbedingungen zwischen Betreibern bei der Gewährung von Anreizen und der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme vereinbar, soweit sie eine Anlage mit mehreren Energiequellen vollständig ausschließt, ohne die Emissionswerte abzutrennen, die sich auf andere Wärmequellen als die Kraft-Wärme-Kopplung beziehen, die in vollem Umfang Anspruch auf die vorgesehenen Vergünstigungen haben?

Angeführte Rechtsvorschriften und Rechtsprechung der Europäischen Union

AEUV; Art. 263 Abs. 4.

Richtlinie 2003/87/EG (EHS-Richtlinie) in der durch die Richtlinie 2009/29/EU und zuletzt durch die Richtlinie 2018/410/EU geänderten Fassung

Die EHS-Richtlinie regelt das Emissionshandelssystem der EU (European Union Emissions Trading Scheme – UE ETS), ein wesentliches Instrument, das den klimatischen Veränderungen entgegenwirken und in wirtschaftlich effizienter Weise die Treibhausgasemissionen verringern soll. Dieses System funktioniert nach dem Grundsatz der Begrenzung von und des Handels mit Emissionen: Es wird eine Obergrenze für die Gesamtmenge bestimmter Treibhausgase festgelegt, die im Laufe der Zeit reduziert wird, so dass die Gesamtemissionen sinken. Innerhalb dieser Grenze erhalten oder erwerben die Unternehmen Zertifikate, mit denen sie bei Bedarf handeln können. Am Ende eines jeden Jahres müssen die Unternehmen eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten abgeben, um ihre Emissionen abzudecken, wenn sie nicht wollen, dass ihnen hohe Geldbußen auferlegt werden. Verringert ein Unternehmen seine Emissionen, kann es die ungenutzten Zertifikate zur Deckung des künftigen Bedarfs behalten oder sie an ein anderes Unternehmen verkaufen. Die EHS-Richtlinie sieht vor, dass Anlagen zur Stromerzeugung und Anlagen, die in den Bereichen Abscheidung, Beförderung und Speicherung von Kohlenstoff tätig sind, ab 2013 für ihren gesamten Bedarf Zertifikate ersteigern müssen (entgeltliche Zuteilung). Im Gegensatz dazu haben Anlagen der verarbeitenden Industrie Anspruch auf eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage ihrer Aktivitätsrate und von Benchmarks, die von der Europäischen Kommission entwickelt wurden und auf europäischer Ebene gelten.

Richtlinie 2012/27/EU, in der u. a. hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (im Folgenden auch: KWK-Anlage) (High Efficiency CHP) definiert werden.

Delegierte Verordnung (EU) 2019/331 der Kommission vom 19. Dezember 2018, mit der u. a. die Angaben festgelegt werden, die erforderlich sind, damit eine Anlage in den Geltungsbereich der Richtlinie fällt sowie die Modalitäten und Verfahren zur Übermittlung der Daten von Seiten der Mitgliedstaaten mit Hilfe der zuständigen nationalen Behörden an die Kommission. (Für Italien legt der EHS-Ausschuss die jährliche Menge der Zertifikate fest, die den in Frage kommenden Betreibern kostenlos zugeteilt werden, und übermittelt der Kommission das Verzeichnis mit den entsprechenden Angaben für jede Anlage, für die eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten beantragt wird). Die Kommission prüft die übermittelten Daten und kann weitere Unterlagen von dem Mitgliedstaat anfordern.

Urteil des Gerichtshofs vom 20. Juni 2019, Rechtssache C-682/17.

Urteil des Gerichtshofs vom 3. Dezember 2019, Rechtssache C-414/18.

Angeführte nationale Vorschriften

Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 216 vom 4. April 2006 und Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 30 vom 13. März 2013, die u. a. den EHS-Ausschuss als zuständige nationale Behörde für die Umsetzung des EHS bestimmen.

Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 47 vom 9. Juni 2020, das u. a. festlegt, dass der EHS-Ausschuss auch die Aufgabe hat, die jährliche Menge der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate im Einklang mit den Vorschriften des Unionsrechts festzulegen.

Gesetz Nr. 241 vom 7. August 1990; Art. 3 und 10a.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Gesellschaft FENICE – Qualità per l'ambiente SpA, ein Wirtschaftsteilnehmer im Bereich Umweltaktivitäten und alternative Energien, betreibt drei Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW, die Industrieanlagen Dritter versorgen, die in den Anwendungsbereich des EHS-Systems fallen; eine dieser Anlagen ist Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens, während die beiden anderen Gegenstand der Vorabentscheidungsersuchen C-92/22 und C-93/22 sind.
- 2 Im Juni 2019 legte die Klägerin dem EHS-Ausschuss die Unterlagen für den Antrag auf Zuteilung von kostenlosen Emissionszertifikaten für den Zeitraum 2021-2025 vor. Daraufhin forderte die Kommission die Klägerin auf, anzugeben, ob es sich bei der fraglichen Anlage, die als Stromerzeuger eingestuft worden war, um eine hocheffiziente KWK-Anlage (High Efficiency CHP) im Sinne der Richtlinie 2012/27 handele. Die Klägerin gab an, dass es in der Anlage eine Vielzahl anderer thermischer Energiequellen als die Kraft-Wärme-Kopplung gebe, denen als solchen die entsprechenden Zertifikate zugeteilt werden sollten, da der Stromerzeugungsanteil völlig marginal und jedenfalls von den anderen Verbrennungsquellen trennbar sei. Im Anschluss an die im Einvernehmen mit der Kommission durchgeführten Untersuchungen teilte der EHS-Ausschuss der Klägerin mit, dass die betreffende Anlage nicht für kostenlose Emissionszertifikate in Frage komme, und teilte ihr daher keine derartigen Zertifikate zu.
- 3 Die Klägerin rügte, dass ihr zu Unrecht keine kostenlosen Emissionszertifikate zugeteilt worden seien, und erhob Klage, die sie u. a. auf einen Verstoß gegen das Gesetz 241/1990 (Art. 3 und 10a) und das Decreto legislativo Nr. 47/2020 in Bezug auf das nationale Recht sowie gegen die Richtlinien 2003/87 und 2018/410 in Bezug auf das Unionsrecht stützte.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 Die **Klägerin**, der kein kostenloses Zertifikat zugeteilt wurde, macht erstens in der Sache geltend, dass dieser Umstand auf einer unzutreffenden Beurteilung der Sachlage beruhe, in der sich die von ihr betriebene Anlage befinde. Die Anwendung von Art. 10a Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 auf die Anlage der Klägerin beruhe nämlich auf einer unzutreffenden Auslegung des Urteils des Gerichtshofs vom 20. Juni 2019 in der Rechtssache C-682/17, in dem der Begriff „Stromerzeuger“ dahin ausgelegt worden sei, dass er die kontinuierliche Einspeisung eines – wenn auch geringen – Teils des erzeugten Stroms in das öffentliche Stromnetz gegen Entgelt bezeichne. Die Anlage, um die es im vorliegenden Fall gehe, könne nicht als Stromerzeuger in diesem Sinne angesehen werden, da es sich um eine Anlage handele, in der mehrere Quellen vorhanden seien, und diese Art von Anlage nicht berücksichtigt worden sei. Außerdem seien der in Rede stehenden Anlage im Zeitraum 2013-2020 kostenlos Zertifikate zugeteilt worden. Die Kommission und der EHS-Ausschuss hätten demnach zwischen der vom Wärmekraftwerk erzeugten thermischen Energie (für die sie kostenlose Zertifikate hätte erhalten können) und der von der nicht hocheffizienten KWK-Anlage erzeugten thermischen Energie unterscheiden müssen. Diese Aufgliederung sei anhand verschiedener in ihrem Besitz befindlicher Unterlagen leicht nachprüfbar und identifizierbar gewesen.
- 5 Was zweitens die vom vorlegenden Gericht von Amts wegen geltend gemachte etwaige Unzulässigkeit der Klage wegen Unzuständigkeit angehe, so sei es der EHS-Ausschuss, ein interministerielles Organ, der über den Eintrag einer Anlage in das Verzeichnis und die endgültige Zuteilung der kostenlosen Zertifikate an jede der in diesem Verzeichnis aufgeführten Anlagen entscheide. Der EHS-Ausschuss sei ein Organ des Ministeriums für die ökologische Wende. Da er ein nationales Organ und kein Organ der Europäischen Union sei, hätten alle Handlungen dieses Organs die gleiche Wirkung wie ein Verwaltungsakt, so dass es Sache des Mitgliedstaats – und in diesem Fall des Verwaltungsgerichts – sei, ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen von Einrichtungen der Mitgliedstaaten sei dem Gerichtshof ausdrücklich verwehrt, es sei denn, die Maßnahme sei nur formell von einer nationalen Einrichtung erlassen worden, ergebe sich aber in Wirklichkeit im Wesentlichen aus einer Entscheidung auf Unionsebene. In diesem Fall könne, wie im Urteil des Gerichtshofs vom 3. Dezember 2019 in der Rechtssache C-414/18 ausgeführt, ein Einzelner, der sich durch diese Maßnahme beeinträchtigt fühle, diese vor dem Gericht der Europäischen Union anfechten, und zwar ebenso wie eine unmittelbar von Unionseinrichtungen erlassene Maßnahme.
- 6 Das **Ministerium für die ökologische Wende** beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen.
- 7 Erstens seien die Voraussetzungen für die Zuteilung kostenloser Zertifikate in der Sache nicht erfüllt, da die fragliche Anlage nicht unter die Ausnahmen falle, in denen die Zuteilung solcher Zertifikate an Stromerzeuger möglich sei. Um den

Inhalt der Entscheidung der Kommission zu verstehen, sei zunächst das Urteil des Gerichtshofs vom 20. Juni 2019 in der Rechtssache C-682/17 heranzuziehen, wonach eine Anlage, die im Rahmen ihrer Tätigkeit der Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW im Sinne des Anhangs I der Richtlinie 2003/87 Strom hauptsächlich für ihren Eigenbedarf erzeuge, als „Stromerzeuger“ im Sinne von Art. 3 Buchst. u dieser Richtlinie anzusehen sei, wenn in ihr zum einen zugleich eine Tätigkeit stattfindet, die nicht unter das EHS falle, und sie zum anderen kontinuierlich einen geringen Teil des erzeugten Stroms gegen Entgelt in das öffentliche Stromnetz einspeise, an das sie aus technischen Gründen jederzeit angeschlossen sein müsse. Die Einstufung einer Anlage als „Stromerzeuger“ habe den Verlust des Rechts auf kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für jede Teilanlage zur Folge, mit Ausnahme bestimmter Fälle, die in der Richtlinie selbst ausdrücklich vorgesehen seien. In dem Urteil werde ferner festgestellt, dass ein Stromerzeuger im Sinne von Art. 3 Buchst. u der Richtlinie 2003/87 keinen Anspruch auf kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten für die Wärme habe, die im Rahmen ihrer Tätigkeit der Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW im Sinne des Anhangs I dieser Richtlinie erzeugt werde, wenn diese Wärme für andere Zwecke als zur Stromerzeugung verbraucht werde, da eine solche Anlage die in Art. 10a Abs. 4 und 8 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfülle. Dieses Urteil habe zur Folge, dass eine Anlage, die als „Stromerzeuger“ zu qualifizieren sei, wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, keinen Anspruch auf kostenlose Zertifikate habe, weil sie von keinem der Fälle erfasst sei, die eine Ausnahme von diesem Ausschluss darstellten. In Anbetracht der obigen Ausführungen und nach weiteren Ersuchen um Klarstellung habe die Kommission die Auffassung vertreten, dass keiner der in Art. 10a Abs. 3 genannten Fälle, die Ausnahmen von dem die Regel bildenden Verbot der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten an Stromerzeuger darstellten, anwendbar sei, da es sich nicht um eine hocheffiziente KWK-Anlage handele.

- 8 Zweitens habe die Klägerin aktiv an der Datenerhebung mitgewirkt, die der Ausschlussentscheidung vorausgegangen sei, so dass diese auf den Beurteilungen der Kommission beruhe, an die die Entscheidung des EHS-Ausschusses einfach gebunden sei. Wie aus dem Austausch auf der von der Kommission für das Hochladen von Daten zur Verfügung gestellten Plattform hervorgehe, habe sich die Klägerin nicht nur aktiv an der Untersuchung beteiligt, indem sie mit dem EHS-Ausschuss und indirekt mit der Kommission in Dialog getreten sei, sondern sie habe auch die Gelegenheit gehabt, auf die von der Kommission festgestellten kritischen Punkte zu reagieren, und sei sich der Gründe bewusst gewesen, aus denen die Kommission schließlich beschlossen habe, sie nicht in den Kreis der Anlagen aufzunehmen, denen kostenlos Zertifikate zugeteilt würden. Daher behält die Kommission per Gesetz eine abschließende, gegenüber den Mitgliedstaaten bindende Beurteilungsbefugnis. Im vorliegenden Fall war es die Kommission, die die Streichung der kostenlosen Zuteilung an die Anlage der Klägerin beantragt habe, und der EHS-Ausschuss habe diesem Antrag durch einen völlig gebundenen Rechtsakt nachkommen müssen. Daraus folge, dass nicht das italienische

Verwaltungsgericht für den Rechtsstreit zuständig sei, sondern der Gerichtshof; die Anfechtung der Handlungen des EHS-Ausschusses ohne eine unabhängige Überprüfung der von der Kommission vorgenommenen Beurteilungen (für die der Gerichtshof zuständig sei) sei in jedem Fall als unzulässig anzusehen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 9 In Anbetracht der Bedeutung der betroffenen Interessen und der Komplexität der auf dem Spiel stehenden Werte hält das vorlegende Gericht es für erforderlich, dem Gerichtshof die oben genannten Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts zur Vorabentscheidung vorzulegen.

ARBEITSDOKUMENT