

**Rechtssache C-94/22**

**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:**

Gruppo Mauro Saviola Srl

**Beklagte:**

Ministerium für die ökologische Wende (früher Ministerium für  
Umwelt und Schutz von Land und Meer)

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

**Beteiligte:**

Vertretung der Europäischen Kommission in Italien

---

**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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 im 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 die Anlage Energie erzeugt, die vollständig für den Eigenverbrauch bestimmt ist und nur dann zeitweise in das öffentliche Netz fließt, wenn die für die Aufnahme der Energie vorgesehenen Anlagen abgeschaltet sind, um den Betrieb der Anlage zu gewährleisten?

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 keinen Anreiz für den Eigenverbrauch von Strom durch die Zuteilung von kostenlosen CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten an die Anlagen schafft, die ihn in Anspruch nehmen?

## **Angeführte unionsrechtliche Rechtsvorschriften und Rechtsprechung**

AEUV; Art. 263 Abs. 4.

Richtlinie 2003/87/EG (ETS-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.

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.

## **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Die Klägerin ist ein Unternehmen, das im Bereich der ökologisch nachhaltigen Produktion tätig ist und in verschiedenen Werken, darunter auch in Sustinente, Spanplatten aus 100 % recyceltem Holz herstellt. Für die Herstellung dieser Platten wird thermische Energie benötigt, weshalb drei Kessel mit einer Gesamtleistung von 17,4 MW und ein Trockner mit 41,3 MW installiert wurden. Abfälle aus dem Produktionsprozess werden als Brennstoff für die Eigenstromerzeugung am Standort verwendet.
- 2 Da die Anlage in Sustinente Verbrennungstätigkeiten durchführt und dabei Brennstoffe mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW verwendet, fällt sie in den Anwendungsbereich des EHS und gehört zu den Anlagen, für die die EHS-Richtlinie die kostenlose Zuteilung eines Teils der Emissionszertifikate vorsieht, wovon sie bis zur Entscheidung, die Gegenstand der vorliegenden Klage ist, immer profitiert hat.
- 3 Am 19. Juni 2019 legte die Klägerin dem EHS-Ausschuss ihren Antrag auf Zuteilung kostenloser Zertifikate für drei ihrer Anlagen, darunter die Anlage in Sustinente, vor. Am 20. Juni 2019 erging jedoch das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-682/17 (im Folgenden: Exxon-Urteil), das den EHS-Ausschuss dazu veranlasste, die Kriterien für die Zuteilung kostenloser Zertifikate – nach Ansicht der Klägerin zu Unrecht – zu ändern und die Untersuchung im Einvernehmen mit der Kommission wiederaufzunehmen, da die Anlage in Sustinente im Licht dieses Urteils unter die Definition von „Stromerzeuger“ im Sinne der EHS-Richtlinie falle. Am 12. November 2020 teilte der EHS-Ausschuss der Klägerin das Ergebnis der im Einvernehmen mit der Kommission durchgeführten Untersuchung mit und führte aus, dass die Anlage in Sustinente als „Stromerzeuger“ einzustufen sei und daher nicht für kostenlose Emissionszertifikate in Frage komme.
- 4 Trotz der gegenteiligen Stellungnahme der Klägerin aktualisierte der EHS-Ausschuss am 12. April 2021 die in Art. 11 der EHS-Richtlinie genannte nationale Tabelle und teilte der Anlage in Sustinente keine Emissionszertifikate zu.

## Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 5 Die Klägerin, der keine kostenlosen Zertifikate zugeteilt wurden, rügt erstens in der Sache eine falsche Auslegung des Urteils Exxon, wonach die fragliche Anlage ein „Stromerzeuger“ im Sinne von Art. 3 Buchst. u der EHS-Richtlinie sowie von Art. 3 Buchst. bb des Decreto legislativo Nr. 47/2020 sei, demzufolge eine Anlage als Stromerzeuger gelte, wenn sie am 1. Januar 2005 oder danach Strom zum Verkauf an Dritte erzeugt habe und in ihr keine anderen Tätigkeiten gemäß Anhang I als die Verbrennung von Brennstoffen durchgeführt würden. Nach Ansicht der Klägerin hat der EHS-Ausschuss die Anlage, die Gegenstand des Urteils Exxon war (im Folgenden: Exxon-Anlage), in unzulässiger Weise der Anlage in Sustinente gleichgestellt, ohne darauf einzugehen, dass in der Exxon-Anlage im Unterschied zur Anlage in Sustinente zugleich die Tätigkeit der Herstellung eines Produkts stattfindet, die nicht unter Anhang I der EHS-Richtlinie fällt, und zum anderen der erzeugte Strom kontinuierlich in das öffentliche Stromnetz eingespeist wird. Dagegen habe die Klägerin die kostenlosen CO<sub>2</sub>-Zertifikate ausschließlich für die Emissionen, die sich aus der Produktionstätigkeit der Anlage in Sustinente ergäben, beantragt und nicht für die Emissionen, die durch die Wiederverwertung von Holzabfällen zur Versorgung der stromerzeugenden Anlage entstünden. In der Anlage in Sustinente sei in einigen Jahren weniger Energie verbraucht als erzeugt worden, was dadurch belegt werde, dass die Klägerin auf den Zukauf zusätzlicher Strommengen zurückgreifen müsse (höher als die erzeugten und als die verkauften), um ihren Produktionszyklus abzuschließen. Außerdem könne die streitige Anlage nicht mit der Exxon-Anlage gleichgesetzt werden, da sie nicht einmal geringfügige Strommengen kontinuierlich in das öffentliche Stromnetz einspeise, sondern der Verkauf nur gelegentlich erfolge. Die Klägerin weist ferner darauf hin, dass, würde man der Auslegung durch den EHS-Ausschusses folgen, dies zu dem Paradoxon führen würde, dass die Klägerin nur deshalb von den Vorteilen des EHS-Systems ausgeschlossen sei, weil sie beschlossen habe, ihre Abfälle zu verwerten und zur Erzeugung von Strom für den Eigenverbrauch zu verwenden. Andere Anlagen hingegen – die in Bezug auf Energie keine ökologisch nachhaltigen Mechanismen nutzten – kämen für die Förderung in Frage, da sie nicht mit der Stromerzeugung in Verbindung stünden. Schließlich rügt die Klägerin, eine solche Anwendung der EHS-Richtlinie verstoße eindeutig gegen einige der allgemeinen Rechtsgrundsätze, auf denen der Binnenmarkt beruhe, da sie zu einer offensichtlichen Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Wirtschaftsteilnehmern desselben Marktes führe, je nachdem, ob sie Energie aus dem Netz bezögen (damit hätten sie ein Recht auf die Vergünstigung) oder für den Eigenverbrauch erzeugten (wodurch sie ausgeschlossen seien), ohne dass eine solche Unterscheidung aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sei, da die umweltschädlichen Emissionen unabhängig davon, ob die Energie gekauft oder selbst erzeugt werde, genau die gleichen seien.
- 6 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.

- 7 Das **Ministerium für die ökologische Wende (früher Ministerium für Umwelt und Schutz von Land und Meer)** beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen.
- 8 Erstens führte das Ministerium aus, zum Verständnis der Entscheidung der Kommission sei es notwendig, vom Urteil des Gerichtshofs vom 20. Juni 2019, Rechtssache C-682/17, auszugehen, in dem die Auslegung des Begriffs „Stromerzeuger“ in Art. 3 Buchst. u der Richtlinie 2003/87/EG festgelegt worden sei. In dem Urteil werde festgestellt, dass 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 der Herstellung eines Produkts stattfinde, die nicht in den Geltungsbereich des EHS falle, und sie zum anderen kontinuierlich einen, wenn auch 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. Eine Anlage, die als „Stromerzeuger“ einzustufen sei und für die keine der in den betreffenden Rechtsvorschriften genannten Ausnahmen gelte, habe daher keinen Anspruch auf kostenlose Zuteilung, wenn sie – auch in kleinen Mengen – Strom an Dritte verkaufe. Das Ministerium wies darauf hin, dass der Gerichtshof in Bezug auf die Exxon-Anlage festgestellt habe, dass zwar nur ein geringer Teil des so erzeugten Stroms an Dritte verkauft werde, da die Einspeisung dieses Stroms in das öffentliche Stromnetz auf technischen Gründen beruhe, um die kontinuierliche Stromversorgung der in Rede stehenden Anlage bei einem Ausfall der Claus-Anlage sicherzustellen. Aus dem Wortlaut von Art. 3 Buchst. u der Richtlinie 2003/87/EG gehe jedoch nicht hervor, dass der von einer Anlage erzeugte Strom,

damit diese als „Stromerzeuger“ angesehen werde, allein oder zumindest hauptsächlich der Versorgung Dritter dienen müsste. Ungeachtet der Tatsache, dass der ins Netz eingespeiste Strom im Verhältnis zu dem für die Eigenerzeugung bestimmten Strom eine Restmenge darstelle, habe die Klägerin daher im Laufe der Jahre tatsächlich einen Teil des erzeugten Stroms verkauft, so dass die Anlage auf jeden Fall unter den Begriff „Stromerzeuger“ falle.

- 9 Was zweitens die Frage der Zuständigkeit betrifft, ist das Ministerium der Ansicht, der Ausschluss der Anlage der Klägerin von der nationalen Zuteilungstabelle gemäß Art. 11 der Richtlinie 2003/87/EG und die daraus folgende Nichtzuteilung von kostenlosen Zertifikaten seien Handlungen, die vollständig an die Beurteilungen der Kommission gebunden seien. Die Kommission behalte nämlich per Gesetz eine abschließende, für die Mitgliedstaaten bindende Beurteilungsbefugnis und die Folgen einer Nichtzuteilung von Zertifikaten unterlägen nicht der Ermessensentscheidung des EHS-Ausschusses. Daraus folgt, dass eine Anfechtung der Handlungen des EHS-Ausschusses ohne eine unabhängige Überprüfung der von der Kommission vorgenommenen Beurteilungen in jedem Fall als unzulässig anzusehen sei; die Überprüfung dieser Beurteilungen falle nicht in die Zuständigkeit des nationalen Gerichts, sondern sei dem Gerichtshof vorzulegen.

#### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 10 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.