



Europäischer Gerichtshof zum sektorübergreifenden Korrekturfaktor

Positionspapier der DEHSt

Umwelt 
Bundesamt

DEHSt
Deutsche
Emissionshandelsstelle

Impressum

Herausgeber

Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt)
im Umweltbundesamt

Bismarckplatz 1

14193 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 89 03-50 50

Telefax: +49 (0) 30 89 03-50 10

emissionshandel@dehst.de

Internet: www.dehst.de

Stand: Juni 2016, redaktionell überarbeitet im Juli 2016

Redaktion: Fachgebiet E 1.4

Bildnachweis Titelbild: Tkemot/ Shutterstock.com

Dieses PDF ist nicht barrierefrei. Sollten Sie ein barrierefreies PDF benötigen, kontaktieren Sie uns bitte.

Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum sektorübergreifenden Korrekturfaktor

Mit seinem grundlegenden Urteil vom 28.04.2016 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass die von der Europäischen Kommission festgesetzte Menge an zuzuteilenden Emissionsberechtigungen für die dritte Handelsperiode (2013-2020) ungültig ist, und zwar im Hinblick auf den sektorübergreifenden Korrekturfaktor (Cross-sectoral-correction-factor – CSCF).

Der EuGH kam dabei zu dem Ergebnis, dass die Kommission die Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten falsch berechnet hat. Sie hätte nur die Emissionen von Anlagen berücksichtigen dürfen, die mit der Richtlinienänderung ab 2013 in das Gemeinschaftssystem einbezogen werden.

Damit drangen die Klägerinnen mit ihrem Begehren, dass der CSCF zu hoch – also für sie nachteilig – angesetzt war, nicht durch.

Der EuGH gibt der Kommission zehn Monate Zeit, den Korrekturfaktor neu zu berechnen.

Hintergrund

In zahlreichen Mitgliedstaaten haben sich Anlagenbetreiber gegen die Festsetzung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors gewandt. Der Faktor wurde von der Europäischen Kommission zum Ende der zweiten Handelsperiode festgesetzt und dient der Sicherung der Auktionsmengen durch die Begrenzung des Industriebudgets. Er findet daher auf alle Industrieanlagen, das sind die Nichtstromerzeuger, Anwendung. Der Korrekturfaktor bzw. Quotient (CSCF) beträgt für das Jahr 2013 sechs Prozent und steigt innerhalb der dritten Handelsperiode jährlich auf ca. 18 Prozent bis 2020 an.

Verschiedene nationale Gerichte der Mitgliedstaaten haben dem EuGH im Wege von Vorabentscheidungsersuchen die Frage der Rechtmäßigkeit des CSCF vorgelegt. Der Gerichtshof hatte Verfahren aus drei Ländern (Österreich, Niederlande und Italien) zu einem Verfahren verbunden (Az.: C-191/14, C-191/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14). Das deutsche Vorlageverfahren (BASF/.Bundesrepublik Deutschland, C-456/15) wurde bis zum Erlass des Urteils vom 28.04.2016 zu den vorliegenden Fällen ausgesetzt. Am 14.07.2016 entschied der Gerichtshof dieses Verfahren gemäß Art. 99 der Verfahrensordnung des EuGH durch einen mit Gründen versehenen Beschluss. Er ist demnach der Ansicht, dass die in dem Urteil vom 28.04.2016 gegebenen Antworten auch auf alle Vorlagefragen des deutschen Verfahrens übertragbar sind und ein weiteres Urteil entbehrlich ist.

Zuvor war schon in der Rechtssache C-502/14 (Buzzi Unicem e.a.) am 30.06.2016 ein Beschluss ergangen, in dem er festgestellt hatte, dass der sektorübergreifenden Korrekturfaktor wegen der genannten Berechnungsfehler ungültig ist und bis zum 01.03.2017 neu festgesetzt werden muss. Weitere Fehler hatte der Gerichtshof mit diesem Beschluss nicht festgestellt.

In allen vorgelegten Fällen geht es um die Prüfung der Gültigkeit von zwei Beschlüssen der Kommission: 2013/448/EU (NIMs-Beschluss – National-Implementation-Measures) und 2011/278/EU (Benchmarking-Beschluss). Auf der Grundlage der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG (EH-RL) und des Benchmarking-Beschlusses genehmigte die Kommission im September 2013 die nationalen Umsetzungsmaßnahmen und legte aufgrund der dann vorliegenden Gesamtmenge der zuzuteilenden Emissionsberechtigungen mit dem obengenannten NIMs-Beschluss den umstrittenen Korrekturfaktor fest. Die Klägerinnen hatten sich – da sie diese Beschlüsse mangels individueller Betroffenheit rechtlich nicht direkt angreifen konnten – gegen die Zuteilungsbescheide der jeweiligen nationalen Behörden gewandt. Diese individuellen Zuteilungsmengen waren durch den CSCF begrenzt.

In Deutschland sind insgesamt 706 Widerspruchsverfahren anhängig, in denen sich die Betreiber teilweise neben weiteren Rechtsfragen auch gegen die Berechnung des CSCF wenden; diese Widerspruchsverfahren sind von der DEHSt größtenteils ruhend gestellt.

Zahlreiche Vorlagefragen zum EuGH

Die nationalen Gerichte hatten – da europarechtliche Fragen zu klären sind – die Verfahren ausgesetzt und dem EuGH verschiedene Fragen zur Entscheidung vorgelegt. Die Kläger sind der Auffassung, dass der CSCF fehlerhaft zu hoch bestimmt wurde, was in einer zu hohen Kürzung der Zuteilungsmengen für Industrieanlagen resultiere. Die vorgelegten Fragen betreffen im Kern folgende Punkte:

- ▶ Die „asymmetrische“ Berücksichtigung von Emissionen aus der Erzeugung von Strom aus Restgasen und von Wärme durch Kraft-Wärme-Kopplung bei Industrieanlagen und bei Stromerzeugern. Diese Emissionen wurden bei den Stromerzeugern nicht in die jährliche Höchstmenge an Emissionsberechtigungen einbezogen und damit auch nicht dem Korrekturfaktor unterworfen. Diese Frage betrifft die EHRL und den Benchmarking-Beschluss.
- ▶ Eine fehlerhafte Bestimmung des Industriebudgets und damit eine falsche Datengrundlage, da zur Berechnung der jährlichen Höchstmenge der Emissionsberechtigungen nur Emissionen von Anlagen berücksichtigt werden durften, die erst ab 2013 in den Emissionshandel einbezogen wurden und nicht auch Emissionen neuer Tätigkeiten von Anlagen, die bereits mit einer Tätigkeit schon vorher emissionshandelspflichtig waren. Von dieser Fragestellung ist der NIMs-Beschluss betroffen.
- ▶ Ein Verstoß gegen die Begründungspflicht, da sich aus dem NIMs-Beschluss nicht nachvollziehbar entnehmen lasse, welche Daten zur Berechnung des Faktors herangezogen wurden.
- ▶ Den verfahrensfehlerhaften Erlass des NIMs-Beschlusses, da er nicht im europarechtlichen Komitologieverfahren („Regelungsverfahren mit Kontrolle“) erlassen wurde.

Nach Auffassung der DEHSt wurden in den weiteren vor dem EuGH anhängigen Verfahren zum Teil andere inhaltliche Fragen zur Berechnung des CSCF vorgelegt. So wird mit der von dem Verwaltungsgericht Berlin am 28.08.2015 vorgelegten Streitsache der BASF als Betreiberin einer Isoocten-Anlage in Ludwigshafen gefragt, ob bei der Ermittlung des Industrieanlagenbudgets die nicht erfolgte Berücksichtigung von Neuanlagen nach dem 30.06.2011 bei gleichzeitigem Abzug der bis zu diesem Datum stillgelegten Anlagen rechtswidrig war. Eine zweite Frage betrifft die Nicht-Berücksichtigung von Emissionen von erst in der zweiten Handelsperiode emissionshandelspflichtig gewordenen Anlagen sowie von über einen „opt-in“ in den Emissionshandel einbezogenen Anlagen.

In seinem Beschluss vom 14.07.2016 hat der EuGH zu diesen Fragen inhaltlich keine Stellung genommen. Er verweist dagegen auf die bereits entschiedene allgemeine Ungültigkeit des CSCF im Urteil vom 28.04.2016. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass er zu weiteren Vorlagefragen anderer nationaler Gerichte inhaltlich Stellung nehmen wird.

Urteil vom 28.04.2016

Der EuGH hat Art. 4 und Anhang II des Beschlusses der Kommission über den sektorübergreifenden Korrekturfaktor (Beschluss 2013/448/EU, NIMs-Beschluss) für ungültig erklärt, jedoch nur für die Zukunft. **Bereits ergangene Zuteilungsentscheidungen bleiben unberührt. Erst nachdem die Europäische Kommission innerhalb von zehn Monaten ab Urteilsverkündung eine Neuberechnung des CSCF vorgenommen hat, findet diese Neuberechnung Anwendung.** Die Ungültigkeit des sektorübergreifenden Korrekturfaktors ergibt sich daraus, dass die Kommission bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten nur die Emissionen von Anlagen berücksichtigen durfte, die ab 2013 in das Gemeinschaftssystem einbezogen werden.

Zu folgenden Punkten nahm der EuGH explizit Stellung:

Eine Nichtigkeitsklage der Anlagenbetreiber gegen die Festsetzung des CSCF wäre mangels individueller Betroffenheit nicht zulässig gewesen, daher sind die Vorabentscheidungsersuchen zulässig und nicht präkludiert, soweit sie die Prüfung der Gültigkeit der Beschlüsse 2013/448 (NIMs-Beschluss, der die Budgets für die dritte Handelsperiode und den umstrittenen sektorübergreifenden Korrekturfaktor enthält) und 2011/278 (Benchmarking-Beschluss) betreffen (RN 43ff. der Entscheidungsgründe).

Die asymmetrische Berücksichtigung von Emissionen aus der Erzeugung von Strom aus Restgasen und von Wärme durch Kraft-Wärme-Kopplung bei Industrieanlagen und bei Stromerzeugern bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten durch die Kommission war rechtmäßig.

Die Kommission musste diese Emissionen bei Stromerzeugern nicht in die Berechnung des Korrekturfaktors einbeziehen. Die Asymmetrie dient dem Ziel der Richtlinie und dem Schutz der Umwelt durch eine Verringerung der Treibhausgasemissionen; dies ist im Wortlaut der Richtlinie angelegt (Art. 10 Abs.5 EH-RL). Der Beschluss 2011/278/EU (Benchmarking-Beschluss) ist daher insoweit nicht zu beanstanden (RN 59ff.)

Der Beschluss 2013/448/EU (NIMS-Beschluss) ist allerdings insoweit ungültig, als die Kommission bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten nur die Emissionen von Anlagen berücksichtigen durfte, die ab 2013 in das Gemeinschaftssystem einbezogen werden. Damit ist die Datengrundlage für die Berechnung des CSCF und seine konkrete Festsetzung falsch. Einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, hatten – entgegen Art. 9a Abs. 2 EH-RL – auch die Emissionen für Anlagen gemeldet, die bereits im Emissionshandel einbezogen waren und bei denen lediglich eine weitere Tätigkeit vom Emissionshandel umfasst ist (beispielsweise wurde eine Anlage zur Herstellung organischer Grundchemikalien gemeldet, die bereits in der Handelsperiode mit der Tätigkeit „Energieumwandlung“ emissionspflichtig war). Die jährliche Höchstmenge erfüllt daher nicht die Anforderungen aus der EHRL, da sie zu hoch angesetzt ist. Die Kommission hätte dafür Sorge tragen müssen, dass die Mitgliedstaaten ihr die korrekten Daten übermitteln und diese ggf. nachfordern müssen (RN 86ff.).

Interessant ist hierbei, dass die französische Sprachfassung der Richtlinie nach Ansicht des EuGH insoweit von anderen Sprachfassungen abweicht („Emissionen“ statt „Emissionen von Anlagen“) und vom EuGH nun durch entsprechende Auslegung an die anderen Sprachfassungen angeglichen wurde (RN 89ff.).

Die übrigen Fragen zur Gültigkeit des NIMS-Beschlusses, wie z. B. das „Komitologieverfahren“ oder auch die Begründungspflicht, mussten dagegen wegen der bereits festgestellten Ungültigkeit, aus Sicht des EuGH nicht beantwortet werden (RN 100).

Der EuGH beurteilt zuletzt die zeitliche Begrenzung der Wirkungen des vorliegenden Urteils. Die Europäische Kommission hatte für den Fall, dass der Gerichtshof den Korrekturfaktor für ungültig halten sollte, eine zeitliche Begrenzung der Wirkungen des Urteils beantragt. Hier weist der Gerichtshof darauf hin, dass er die Befugnis hat, in jedem einzelnen Fall diejenigen Wirkungen der betreffenden Handlung zu bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind. Insofern wird der Beschluss durch den EuGH aus Gründen des Vertrauensschutzes wegen „schwerwiegenden Auswirkungen auf eine Vielzahl gutgläubig begründeter Rechtsverhältnisse“ nur für die Zukunft für ungültig erklärt. Die Kommission hat zehn Monate ab Verkündung des Urteils Zeit, um eine neue Regelung zu schaffen. Damit werde ein „Rechtswakuum“ vermieden. Alle bis dahin ergangenen Maßnahmen bleiben von der Ungültigkeit des NIMS-Beschlusses unberührt. Ab dem Zeitpunkt der Neuberechnung entfaltet das Urteil demnach Wirkungen, d.h. erst ab diesem Zeitpunkt wäre der neue Korrekturfaktor anzuwenden.

Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Korrekturfaktor von der Europäischen Kommission jetzt höher als bisher berechnet wird, sind auch die Klägerinnen von der zeitlichen Begrenzung des Urteils umfasst, das heißt auch sie genießen insoweit Vertrauensschutz. Das Urteil fällt letztlich trotz Ungültigkeit des NIMS-Beschlusses nicht zu ihren Gunsten aus; deshalb hat der EuGH das nochmals ausdrücklich klargestellt.

Rechtliche Bewertung des Urteils

Die Argumentation des EuGH ist überzeugend und folgt im Ergebnis den Schlussanträgen der Generalanwältin Kokott vom 12.11.2015.

Hinsichtlich der ab 2013 neu einbezogenen Tätigkeiten stellt der EuGH strikt auf den Wortlaut von Art. 9a Abs. 2 EH-RL ab, der nur auf neu einbezogene Anlagen und gerade nicht auf neue Tätigkeiten abstellt. Obwohl dies an sich nicht sachgerecht ist, da es sich bei neu einbezogenen Tätigkeiten ebenfalls um zusätzliche Emissionen handelt, kann der Wortlaut eindeutig in diese Richtung verstanden werden. Diesbezüglich hätte die Kommission jedoch eindeutige Vorgaben machen und die übermittelten Daten auf Übereinstimmung prüfen und von den Mitgliedstaaten jeweils nachfordern müssen. Die Argumentation des EuGH ist auch kohärent mit der Rechtfertigung der Asymmetrie zwischen Industrieanlagenbudget und Zuteilung in Bezug auf die Restgas- und Wärmezuteilung, da das Gericht in diesem Punkt auf den klaren Wortlaut von Art. 10 Abs. 5 EH-RL verweist, der auf Emissionen von Anlagen abstellt. Keine direkten Ausführungen finden sich hier zu der Abwägung zwischen den Richtlinienzielen Emissionsminderung und Anwendung des ökonomisch effizientesten Mittels. Da der EuGH aber ausdrücklich das Hauptziel Emissionsminderung erwähnt ist davon auszugehen, dass er auch die Abwägung zu den anderen Richtlinienzielen vorgenommen hat.

Die Generalanwältin hatte in ihrem Votum vorgeschlagen, allein wegen der fehlenden Begründung für die Berechnung des CSCF diesen für ungültig zu erklären, allerdings hat der EuGH hierzu keine weiteren Ausführungen gemacht. Dies könnte nach einer möglichen Neufestlegung des CSCF durch die Kommission problematisch werden, falls sie erneut keine Begründungen anfügen würde. Denn dann würde die Festlegung wieder angreifbar sein, was zu neuen Verfahren führen könnte.

Allerdings ist die Tendenz des EuGH, nur offenkundige Fehler und diese auch nur für die Zukunft zu beanstanden, eindeutig. Das würde bedeuten, dass selbst wenn weitere Punkte wie die obigen vom EuGH beanstandet würden, diese keine Auswirkungen auf bestehende Bescheide und Zuteilungen haben dürften.

Ausblick zur weiteren Anwendung des Urteils

Letztlich werden sich aus den obigen Feststellungen des EuGH wahrscheinlich eine Absenkung der jährlichen Höchstmenge für das Industriebudget und dadurch ein höherer Korrekturfaktor ergeben als bisher. Dass dieses nicht ausgeschlossen ist, stellt der EuGH selbst fest. Außerdem nimmt der Gerichtshof die Kläger nicht von der zeitlichen Begrenzung des Urteils aus, was zu deren Gunsten und nicht zu ihren Lasten bei einem höheren Korrekturfaktor wirkt.

Die weitgehende zeitliche Begrenzung in Form der Anwendung erst ab Neuberechnung der Kommission ist ungewöhnlich. Fraglich ist insoweit, welche konkrete Auswirkung die zeitliche Begrenzung der Wirkungen des Urteils hat. Dem Wortlaut des Urteils nach können alle bis zur Neuberechnung erlassenen Maßnahmen nicht in Frage gestellt werden. Diese bleiben also trotz der fehlerhaften Berechnung des Korrekturfaktors rechtmäßig. Wären mit „Maßnahmen“ die Zuteilungsbescheide gemeint, würde das Urteil bedeuten, dass auch nach der Neuberechnung diese Zuteilungsbescheide nicht anzupassen sind, weder für die Vergangenheit, noch für die Zukunft. Das Urteil könnte jedoch auch so ausgelegt werden, dass die zeitliche Begrenzung für alle Zuteilungen nur bis zur Neuberechnung gilt und alle Zuteilungen nach der Neuberechnung für die Zukunft anzupassen wären. Dieser zweiten Auslegung widerspricht, dass die ursprüngliche Zuteilung für die gesamte Handelsperiode erfolgt und der jährlichen Ausgabe der Berechtigungen keine neue Zuteilungsentscheidung zugrunde liegt. Wird der ersten Auslegung gefolgt, dann hat die Neuberechnung des Korrekturfaktors nur für neu zu erlassende Zuteilungsbescheide Bedeutung und alle, selbst nicht bestandskräftige, Zuteilungsbescheide, müssten nicht angepasst werden. Insoweit bleibt abzuwarten, welcher Auslegung das Verwaltungsgericht Berlin für die in Deutschland anhängigen Verfahren folgen wird. Die Kommission hat sich inzwischen zur Auslegung des Urteils und zu ihrem beabsichtigten weiteren Neuberechnungsverfahren am 23.06.2016 geäußert (http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016062302_en.htm). Danach strebt die Kommission offenbar die Anwendung des neu zu berechnenden Korrekturfaktors für alle Industrieanlagen für den Zeitraum 2018 bis 2020 an, unabhängig davon, ob aus anderen Gründen eine neue Zuteilungsentscheidung ergeht.

Insgesamt lässt das Urteil eine deutliche Tendenz dahingehend erkennen, dass das Gericht gegenüber der Kommission einen eingeschränkten Prüfumfang anlegt. Lediglich dort, wo eine systematisch fehlerhafte Berechnung des Industriebudgets offen zutage tritt, hat der EuGH auf inhaltliche Fehler bei der Bestimmung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors abgestellt.

Für die deutschen ruhend gestellten Verfahren ist derzeit nichts zu veranlassen. Die Anlagenbetreiber wurden bereits per E-Mail von der DEHSt informiert. Die weiteren Entscheidungen des EuGH und ihre Umsetzung durch die Kommission bis Februar 2017 bleiben abzuwarten. Rund 100 Widerspruchsverfahren wurden nicht ruhend gestellt, da die Zuteilungsbescheide auch aus anderen Gründen angefochten wurden. Diese werden jetzt weiter bearbeitet und unter Anwendung des bisher geltenden sektorübergreifenden Korrekturfaktors abgeschlossen.

Fazit

Nach derzeitiger Auslegung des EuGH-Urteils vom 28.04.2016 hat die innerhalb von zehn Monaten zu erfolgende neue Festlegung des Korrekturfaktors keine Auswirkungen auf die Zuteilungsentscheidungen bis einschließlich 2017. Der mit Kommissionsbeschluss neu festzulegende Korrekturfaktor findet nach dem Verständnis der Kommission auf alle Ausgaben ab 2018 Anwendung, sofern der Korrekturfaktor nach den geltenden rechtlichen Grundlagen überhaupt einschlägig ist.

Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt
Bismarckplatz 1
14193 Berlin

www.dehst.de | emissionshandel@dehst.de