URTEIL DES GERICHTS (Dritte erweiterte Kammer)

7. November 2007 *

In der Rechtssache T-374/04

Bundesrepublik Deutschland, zunächst vertreten durch C.-D. Quassowski, A. Tiemann und C. Schulze-Bahr, dann durch Schulze-Bahr und M. Lumma als Bevollmächtigte im Beistand der Rechtsanwälte D. Sellner und U. Karpenstein,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch U. Wölker als Bevollmächtigten,

Beklagte,

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Entscheidung K(2004) 2515/2 endg. der Kommission vom 7. Juli 2004 über den nationalen Plan zur Zuteilung von Zertifikaten für Treibhausgasemissionen, der von der Bundesrepublik Deutschland gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom

* Verfahrenssprache: Deutsch.

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. L 275, S. 32) übermittelt wurde, soweit die Kommission darin bestimmte Maßnahmen zur nachträglichen Anpassung von Zuteilungen als mit den Kriterien 5 und 10 des Anhangs III der genannten Richtlinie unvereinbar ablehnt,

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. Jaeger, der Richterin V. Tiili, des Richters J. Azizi, der Richterin E. Cremona sowie des Richters O. Czúcz,

Kanzler: K. Andová, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Juni 2006

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Mit der am 25. Oktober 2003 in Kraft getretenen 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) wird ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (im Folgenden: Emissionshandelssystem) geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen, vor allem von Kohlendioxid (im Folgenden: CO_2), hinzuwirken (Art. 1 der Richtlinie 2003/87). Der Richtlinie liegen die Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und dem Kyoto-Protokoll zugrunde. Letzteres wurde mit der Entscheidung des Rates 2002/358/EG 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 erwachsenden Verpflichtungen (ABl. L 130, S. 1) genehmigt und trat am 16. Februar 2005 in Kraft.

2 Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten verpflichteten sich, ihre gemeinsamen anthropogenen Treibhausgasemissionen, die in Anhang A des Kyoto-Protokolls aufgeführt sind, im Zeitraum 2008 bis 2012 gegenüber dem Stand von 1990 um 8 % zu senken (vierter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87).

3 Zu diesem Zweck sieht die Richtlinie 2003/87 im Wesentlichen vor, dass Treibhausgasemissionen aus in ihrem Anhang I aufgeführten Anlagen der Vorabgenehmigung und der Zuteilung von Zertifikaten nach nationalen Zuteilungsplänen (im Folgenden: NZP) unterliegen. Gelingt es einem Betreiber, seine Emissionen zu senken, kann er die überschüssigen Zertifikate an andere Betreiber verkaufen. Umgekehrt kann der Betreiber einer Anlage, von der überhöhte Emissionen ausgehen, die erforderlichen Zertifikate von einem Betreiber erwerben, der über Überschüsse verfügt.

4 Die Richtlinie 2003/87 sieht eine erste Phase von 2005 bis 2007 (im Folgenden: erste Zuteilungsperiode) vor, die dem ersten Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls

vorangeht, und anschließend eine zweite Phase von 2008 bis 2012 (im Folgenden: zweite Zuteilungsperiode), die dem ersten Verpflichtungszeitraum entspricht (Art. 11 der Richtlinie 2003/87).

5 Zur Erfüllung der mit der Entscheidung 2002/358 und dem Kyoto-Protokoll eingegangenen Verpflichtungen ist in Kriterium 1 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 Folgendes ausgeführt:

„Die Gesamtmenge der Zertifikate, die im jeweiligen Zeitraum zugeteilt werden sollen, muss mit der in der Entscheidung [2002/358] und im Kyoto-Protokoll enthaltenen Verpflichtung des Mitgliedstaats zur Begrenzung seiner Emissionen in Einklang stehen … Die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate darf nicht höher sein als der wahrscheinliche Bedarf für die strikte Anwendung der Kriterien dieses Anhangs. Bis 2008 muss die Menge so groß sein, dass sie mit einem Weg zur Erreichung oder Übererfüllung der Zielvorgaben jedes Mitgliedstaats gemäß der Entscheidung [2002/358] und dem Kyoto-Protokoll vereinbar ist."

6 Konkreter beruht das Emissionshandelssystem zum einen auf der Vorabgenehmigungspflicht für Treibhausgasemissionen (Art. 4 bis 8 der Richtlinie 2003/87) und zum anderen auf Zertifikaten, die dem daraus berechtigten Betreiber die Emission einer bestimmten Treibhausgasmenge erlauben, wofür er jährlich eine den Gesamtemissionen seiner Anlage entsprechende Anzahl von Zertifikaten abzugeben hat (Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87).

7 Die Voraussetzungen und Verfahren, nach denen die zuständigen nationalen Behörden den Betreibern von Anlagen auf der Grundlage eines NZP Zertifikate zuteilen, sind in den Art. 9 bis 11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen.

8 So bestimmt Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87:

„Die Mitgliedstaaten stellen für jeden in Artikel 11 Absätze 1 und 2 genannten Zeitraum einen [NZP] auf, aus dem hervorgeht, wie viele Zertifikate sie insgesamt für diesen Zeitraum zuzuteilen beabsichtigen und wie sie die Zertifikate zuzuteilen gedenken. Dieser [NZP] ist auf objektive und transparente Kriterien zu stützen, einschließlich der in Anhang III genannten Kriterien, wobei die Bemerkungen der Öffentlichkeit angemessen zu berücksichtigen sind. Die Kommission erarbeitet unbeschadet des Vertrags bis spätestens 31. Dezember 2003 eine Anleitung zur Anwendung der in Anhang III aufgeführten Kriterien.

Für den in Artikel 11 Absatz 1 genannten Zeitraum wird der [NZP] spätestens am 31. März 2004 veröffentlicht und der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten übermittelt …“

9 Die Kommission erließ die genannte Anleitung im Rahmen ihrer Mitteilung KOM(2003) 830 endg. vom 7. Januar 2004 über Hinweise zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der in Anhang III der Richtlinie 2003/87 aufgelisteten Kriterien sowie über die Bedingungen für den Nachweis höherer Gewalt (im Folgenden: Hinweise der Kommission).

10 Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 bestimmt:

„Innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung eines [NZP] durch einen Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 kann die Kommission den [NZP] oder einen Teil davon ablehnen, wenn er mit den in Anhang III aufgeführten Kriterien oder mit Artikel 10

unvereinbar ist. Der Mitgliedstaat trifft eine Entscheidung nach Artikel 11 Absatz 1 oder 2 nur dann, wenn Änderungsvorschläge von der Kommission akzeptiert werden. Ablehnende Entscheidungen sind von der Kommission zu begründen."

11 Nach Art. 10 der Richtlinie 2003/87 müssen die Mitgliedstaaten für die erste Zuteilungsperiode mindestens 95 % der Zertifikate und für die zweite Zuteilungsperiode mindestens 90 % der Zertifikate kostenlos zuteilen.

12 Art. 11 („Zuteilung und Vergabe von Zertifikaten") der Richtlinie 2003/87 sieht vor:

„(1) Für den am 1. Januar 2005 beginnenden Dreijahreszeitraum entscheidet jeder Mitgliedstaat über die Gesamtzahl der Zertifikate, die er für diesen Zeitraum zuteilen wird, sowie über die Zuteilung dieser Zertifikate an die Betreiber der einzelnen Anlagen. Diese Entscheidung wird mindestens drei Monate vor Beginn des Zeitraums getroffen, und zwar auf der Grundlage des gemäß Artikel 9 aufgestellten [NZP], im Einklang mit Artikel 10 und unter angemessener Berücksichtigung der Bemerkungen der Öffentlichkeit.

…

(3) Entscheidungen gemäß Absatz 1 oder 2 müssen im Einklang mit dem Vertrag, insbesondere mit den Artikeln 87 und 88, stehen. Bei der Entscheidung über die Zuteilung berücksichtigen die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit, neuen Marktteilnehmern den Zugang zu Zertifikaten zu ermöglichen.

(4) Die zuständige Behörde vergibt einen Teil der Gesamtmenge der Zertifikate bis zum 28. Februar jeden Jahres des in Absatz 1 … genannten Zeitraums."

13 Anhang III der Richtlinie 2003/87 nennt elf Kriterien, die für die NZP gelten.

14 Kriterium 1 des Anhangs III lautet:

„Die Gesamtmenge der Zertifikate, die im jeweiligen Zeitraum zugeteilt werden sollen, muss mit der in der Entscheidung [2002/358] und im Kyoto-Protokoll enthaltenen Verpflichtung des Mitgliedstaats zur Begrenzung seiner Emissionen in Einklang stehen unter Berücksichtigung des Anteils der Gesamtemissionen, dem diese Zertifikate im Vergleich zu Emissionen aus Quellen entsprechen, die nicht unter diese Richtlinie fallen, sowie der nationalen energiepolitischen Maßnahmen; ferner sollte sie dem nationalen Klimaschutzprogramm entsprechen. Die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate darf nicht höher sein als der wahrscheinliche Bedarf für die strikte Anwendung der Kriterien dieses Anhangs. Bis 2008 muss die Menge so groß sein, dass sie mit einem Weg zur Erreichung oder Übererfüllung der Zielvorgaben jedes Mitgliedstaats gemäß der Entscheidung [2002/358] und dem Kyoto-Protokoll vereinbar ist."

15 Kriterium 5 des Anhangs III sieht vor:

„Gemäß den Anforderungen des Vertrags, insbesondere der Artikel 87 und 88, darf der [NZP] Unternehmen oder Sektoren nicht in einer Weise unterschiedlich behandeln, dass bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten ungerechtfertigt bevorzugt werden."

16 Kriterium 9 des Anhangs III lautet:

„Der [NZP] muss Vorschriften für die Möglichkeit von Bemerkungen der Öffentlichkeit sowie Angaben darüber enthalten, wie diese Bemerkungen angemessen berücksichtigt werden, bevor eine Entscheidung über die Zuteilung der Zertifikate getroffen wird."

17 Hierzu ist in den Hinweisen Nrn. 93 bis 96 der Kommission insbesondere ausgeführt:

„93. Dieses Kriterium ist obligatorisch.

94. … Wenn der [NZP] zur Verfügung gestellt wird, ist dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit wirksam und frühzeitig Stellung nehmen kann. …

95. Die Mitgliedstaaten sollten diesbezüglich einen realistischen Zeitrahmen vorsehen und die Frist für das Vorbringen von Bemerkungen der Öffentlichkeit auf das nationale Entscheidungsverfahren abstimmen, so dass vor der Entscheidung über den [NZP] Bemerkungen angemessen Rechnung getragen werden kann. „Angemessen Rechnung tragen" heißt, dass Bemerkungen mit einem Bezug auf die Kriterien von Anhang III oder auf andere objektive und transparente Kriterien, die der betreffende Mitgliedstaat in seinem [NZP] anwendet, berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten die Kommission über alle im Anschluss an die Einbeziehung der Öffentlichkeit geplanten Änderungen nach Veröffentlichung und Mitteilung des [NZP] und vor Erlass der endgültigen Entscheidung gemäß Artikel 11 [der Richtlinie 2003/87] unterrichten. Die Öffentlichkeit sollte in allgemeiner Form über die getroffene Entscheidung und die wichtigsten zugrunde liegenden Überlegungen informiert werden.

96. Die Möglichkeit der Öffentlichkeit, im Rahmen dieses Kriteriums Bemerkungen zum [NZP] vorzubringen, ist eine zweite Runde der Öffentlichkeitskonsultation. Gemäß Artikel 9(1) der Richtlinie [2003/87] sind Bemerkungen aus einer ersten Konsultation zum [Entwurf des NZP] — sofern sinnvoll — bereits vor Mitteilung des [NZP] an die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten in den [NZP] einzubeziehen. Soll die Beteiligung der Öffentlichkeit insgesamt gesehen (d.h. Konsultation und Berücksichtigung der Bemerkungen) wirksam gestaltet werden, so ist die erste Konsultationsrunde von besonderer Bedeutung. Die unter diesem Kriterium beschriebenen Regeln sollten auch in der ersten Konsultationsrunde angewandt werden.

Die Mitgliedstaaten sollten die Kommission über geplante Änderungen nach Veröffentlichung und Mitteilung des [NZP] und vor Erlass der endgültigen Entscheidung gemäß Artikel 11 [der Richtlinie 2003/87] unterrichten."

18 Kriterium 10 des Anhangs III lautet: „Der [NZP] muss eine Liste der unter diese Richtlinie fallenden Anlagen unter Angabe der Anzahl Zertifikate enthalten, die den einzelnen Anlagen zugeteilt werden sollen."

19 Zu Kriterium 10 heißt es in den Hinweisen Nrn. 97 bis 100 der Kommission:

„97. Ziel dieses Kriterium[s] ist die Transparenz des [NZP]. Die Anzahl Zertifikate pro Anlage soll bei Übermittlung des [NZP] an die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten angegeben und damit für die breite Öffentlichkeit sichtbar gemacht werden.

…

98. Dieses Kriterium gilt als erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Auflistung der unter die Richtlinie [2003/87] fallenden Anlagen nachgekommen ist …

…

100. Die Mitgliedstaaten müssen die Gesamtmenge der Zertifikate angeben, die jeder Anlage zugeteilt werden sollen, sowie die Menge der jedes Jahr an die einzelnen Anlagen gemäß Artikel 11(4) [der Richtlinie 2003/87] ausgegebenen Zertifikate."

20 Nach den Hinweisen Nrn. 60 bis 74 der Kommission kann ein Mitgliedstaat eine Reserve von Zertifikaten schaffen (im Folgenden: Reserve), zu der er insbesondere neuen Marktteilnehmern auf der Grundlage transparenter und objektiver Regeln und Verfahren kostenlos Zugang bieten kann. Der Umfang der Reserve ist im NZP in Bezug auf die darin vorgesehene Gesamtzahl der Zertifikate mitzuteilen.

21 Nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 sind Zertifikate zwischen natürlichen und juristischen Personen innerhalb der Gemeinschaft und auf natürliche und juristische Personen in Drittländern übertragbar. Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 bestimmt, dass der Betreiber für jede Anlage vor dem 1. Mai jedes Jahres eine Anzahl von Zertifikaten an die zuständige Behörde abgibt, die den Gesamtemissionen der Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr entspricht, und dass diese Zertifikate anschließend gelöscht werden.

22 Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 bestimmt:

„… können die Mitgliedstaaten bei der Kommission beantragen, dass für bestimmte Anlagen in Fällen höherer Gewalt zusätzliche Zertifikate vergeben werden dürfen. Die Kommission stellt fest, ob nachweislich höhere Gewalt vorliegt, und gestattet in diesem Fall die Vergabe zusätzlicher, nicht übertragbarer Zertifikate durch den betreffenden Mitgliedstaat an die Betreiber der betreffenden Anlagen."

23 Art. 38 („Nationale Zuteilungstabelle [für die erste Zuteilungsperiode]") der Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gemäß der Richtlinie [2003/87] sowie der Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 386, S. 1) bestimmt in Abs. 2:

„Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission jede Korrektur ihrer [NZP] sowie die entsprechenden Korrekturen der nationalen Zuteilungstabellen mit. Stützt sich die Korrektur der nationalen Zuteilungstabelle auf den der Kommission übermittelten [NZP] (und dieser wurde von der Kommission nicht nach Art. 9 Abs. 3 der [Richtlinie 2003/87] abgelehnt bzw. die Kommission hat die vorgeschlagenen Änderungen akzeptiert), und befindet sie sich im Einklang mit den Verfahren des [NZP] bzw. ergibt sie sich aus präziseren Daten, weist die Kommission den Zentralverwalter an, die Korrektur der Tabelle in die unabhängige Transaktionsprotokolliereinrichtung der Gemeinschaft zu übernehmen … In allen anderen Fällen teilt der Mitgliedstaat der Kommission die Korrektur seines [NZP] mit, und wenn die Kommission diese Korrektur nicht ablehnt (s. Verfahren nach Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie [2003/87]), weist die Kommission den Zentralverwalter an, die Korrektur in die nationale Zuteilungstabelle in der unabhängigen Transaktionsprotokolliereinrichtung der Gemeinschaft zu übernehmen …"

Sachverhalt, Verfahren und Anträge der Parteien

24 Am 31. März 2004 übermittelte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission nach Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 den deutschen NZP für die erste Zuteilungsperiode (im Folgenden: deutscher NZP).

25 Der deutsche NZP besteht aus einem „Makroplan“ und einem „Mikroplan“. Der Makroplan enthält die Aufteilung des nationalen Emissionsbudgets und legt die Gesamtzahl der zuzuteilenden Zertifikate im Einklang mit den Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zur Emissionssenkung fest. Der Mikroplan regelt die Zuteilung von Zertifikaten an die Betreiber der einzelnen Anlagen und sieht die Bildung einer Reserve von Zertifikaten für neue Marktteilnehmer vor.

26 Für die Festlegung, wie viele Zertifikate den einzelnen Anlagen zuzuteilen sind, unterscheidet der NZP im Abschnitt „Mikroplan“ zwischen drei Zeiträumen und sieht je nach dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage drei unterschiedliche Methoden vor.

27 Bei Anlagen, die bis zum 31. Dezember 2002 in Betrieb genommen wurden, wird die Zahl der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate auf der Grundlage des Jahresdurchschnitts ihrer früheren CO_2 -Emissionen nach der Berechnungsmethode des „Grandfathering“ ermittelt. Die Zahl der zuzuteilenden Zertifikate wird durch Multiplikation der historischen Emissionsdaten mit einem „Erfüllungsfaktor“ bestimmt, der sich nach der zu erreichenden Emissionssenkung richtet. Der Erfüllungsfaktor ist daher in der Regel kleiner als Eins, um eine Senkung gegenüber dem vorherigen Emissionsniveau zu ermöglichen und letztlich die Gesamtzahl der zuzuteilenden Zertifikate zu begrenzen.

28 Bei Anlagen, die vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2004 in Betrieb genommen wurden, wird die Zahl der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate auf der Grundlage des von den Betreibern gemeldeten Jahresdurchschnitts ihrer CO_2 -Emissionen ermittelt. Der Betreiber muss seinem Antrag auf Zuteilung von Zertifikaten ein Sachverständigengutachten über die maßgeblichen Eigenschaften der Anlage beifügen. Sowohl der Antrag als auch das Gutachten müssen Angaben zu der Kapazität der Anlage, dem geplanten Einsatz von Rohstoffen sowie der geplanten Auslastung der Anlage enthalten. Für diese Anlagen wird als Erfüllungsfaktor für einen Zeitraum von 12 Jahren ein Wert von Eins angesetzt.

29 Für neue, ab dem 1. Januar 2005 in Betrieb genommene Anlagen, also „neue Marktteilnehmer", wird in Ermangelung historischer Daten die Zahl der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate nach der Berechnungsmethode des „Benchmarking" ermittelt, d. h. als rechnerisches Produkt aus dem voraussichtlichen Jahresdurchschnitt der Produktionsmenge in den Jahren 2005 bis 2007, den voraussichtlichen Emissionen der Anlage je Produkteinheit sowie der Anzahl der Kalenderjahre, in denen die Anlage während der Zuteilungsperiode betrieben werden soll. Die voraussichtlichen Emissionen je Produkteinheit werden nach dem Kriterium („Benchmark") des Stands der „besten verfügbaren Technik" ermittelt. Für diese neuen Anlagen beträgt der Erfüllungsfaktor für die ersten 14 Betriebsjahre unveränderlich Eins.

30 In Anwendung von Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 2003/87 sieht der deutsche NZP vor, dass die Zertifikate für die erste Zuteilungsperiode in gleichen Jahrestranchen jeweils spätestens zum 28. Februar jedes Jahres ausgegeben werden.

31 Der deutsche NZP, wie er der Kommission übermittelt wurde, sieht nachträgliche Anpassungen der Zahl der zugeteilten Zertifikate in folgenden Fällen vor:

— Erhebliche Verringerung der Kapazitätsauslastung und Stilllegung der Anlage (Regel der „De-facto-Stilllegung"): Wird der Betrieb einer Anlage eingestellt,

so hat der Betreiber die ihm zugeteilten Zertifikate, soweit sie überschüssig geworden sind, zurückzugeben. Von einer Einstellung des Betriebs ist auszugehen, wenn eine Anlage in einem Jahr weniger als 10 % der durchschnittlichen jährlichen Emissionen der Basisperiode emittiert hat. Unterschreiten diese Emissionen 60 % der durchschnittlichen jährlichen Emissionen der Basisperiode, so wird die für das fragliche Jahr ausgegebene Tranche von Zertifikaten nachträglich proportional entsprechend dem Rückgang der Kapazitätsauslastung, d. h. des Aktivitätsniveaus, reduziert. Für die Folgejahre wird die Tranche der Zertifikate entsprechend der ursprünglichen Zuteilungsentscheidung ausgegeben, vorbehaltlich einer späteren erneuten Anwendung der Regel der nachträglichen Anpassung.

— Übertragung von Zertifikaten bei Stilllegung und bei Ersetzung der Anlage („Übertragungsregel"): Auf Antrag werden für eine stillgelegte Anlage erteilte Zertifikate nicht entzogen, wenn der Betreiber innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Stilllegung der alten Anlage eine neue Anlage in Betrieb nimmt. Die Zuteilung erfolgt in diesem Fall für vier Jahre unter Zugrundelegung der historischen Emissionen der stillgelegten Anlage und wird anschließend für 14 Jahre mit einem Erfüllungsfaktor von Eins berechnet; diese Regelung soll für den Betreiber einen Anreiz zur Stilllegung veralteter und ineffizienter Anlagen schaffen. Ist jedoch die Kapazität der neuen Anlage geringer als die der stillgelegten, so wird die Differenz der Kapazitäten als Anlagenstilllegung behandelt und der auf diese Differenz entfallende Anteil wird bei der nächsten Zuteilung von Zertifikaten nicht mehr ausgegeben. Dagegen wird bei höherer Kapazität der neuen Anlage die Regel für neue Marktteilnehmer angewandt, und für den Kapazitätszuwachs werden zusätzliche Zertifikate ausgegeben (vgl. unten, vierter Gedankenstrich).

— Bestehende Anlagen, die in den Jahren 2003 oder 2004 in Betrieb genommen wurden: Die Zahl der diesen Anlagen zugeteilten Emissionszertifikate wird angepasst, sofern während des Betriebs der fraglichen Anlage die tatsächliche Produktionsmenge geringer oder höher ausfällt als die zur Ermittlung der ursprünglich

zugeteilten Zahl von Zertifikaten angemeldeten Produktionsmengen. Je nachdem wird bei der Ausgabe der Tranche für das Folgejahr die Zahl der Zertifikate proportional reduziert oder erhöht. Fällt die Produktionsmenge höher aus, werden die zusätzlichen Zertifikate aus der Reserve entnommen.

— Neue Marktteilnehmer mit Erst-Inbetriebnahme ab dem 1. Januar 2005 oder Erweiterungen der Kapazitäten von bestehenden Anlagen: Die Zahl der diesen Anlagen zugeteilten Emissionszertifikate wird angepasst, sofern während des Betriebs der fraglichen Anlage das tatsächliche Aktivitätsniveau geringer oder höher ausfällt als das zur Ermittlung der ursprünglich zugeteilten Zahl von Zertifikaten angemeldete Aktivitätsniveau. Je nachdem wird bei der Ausgabe der Tranche für das Folgejahr die Zahl der Zertifikate proportional reduziert oder erhöht.

— Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen zur gleichzeitigen Erzeugung von Elektrizität und Wärme: Diese Anlagen erhalten Emissionszertifikate im Wege einer Sonderzuteilung, deren Umfang im ersten Zuteilungsjahr dem tatsächlichen Volumen der erzeugten Elektrizität entspricht. Ihre Zahl kann jedoch später gemäß dem im nächsten Jahr nachgewiesenen Volumen der erzeugten Elektrizität korrigiert werden.

32 Der deutsche Zuteilungsplan sieht außerdem vor, dass nicht ausgegebene oder entzogene Zertifikate der Reserve zugeführt werden. Die reservierten Zertifikate sind für neue Marktteilnehmer vorgesehen. In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin ausgeführt, dass die Reserve nur Betreibern von Anlagen im deutschen Hoheitsgebiet offenstehe (Sitzungsprotokoll, S. 2).

33 Mit Schreiben vom 8. Juni 2004 antworteten die zuständigen deutschen Behörden auf bestimmte Fragen der Kommission.

34 In den Antworten auf diese Fragen führten die deutschen Behörden u. a. aus, dass nach dem Zuteilungsgesetz 2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 [erste Zuteilungsperiode] vom 26. August 2004, BGBl. I S. 2211, im Folgenden: ZuG oder Zuteilungsgesetz) die nachträglichen Anpassungen entgegen den Angaben im deutschen NZP, wie er der Kommission übermittelt worden sei, keinesfalls zu einer Erhöhung der Zahl der den betreffenden Anlagen zugeteilten Zertifikate führen könnten. Ferner wiesen die deutschen Behörden für den Bereich der Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen darauf hin, dass durch die Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung nach unten verhindert werden könne, dass für die Betreiber solcher Anlagen ein „kontraproduktiver" — d. h. ökologisch unerwünschter — Anreiz zur Absenkung des Niveaus der Energieerzeugung entstehe; diese Möglichkeit diene somit dazu, die Rechtfertigung für die Sonderzuteilung von Zertifikaten für diese Anlagen aufrechtzuerhalten. Während nämlich eine solche Absenkung innerhalb des Emissionshandelssystems emissionsmindernd wirke und einen geringeren Bedarf an Emissionszertifikaten zur Folge habe, führe sie im Regelfall außerhalb dieses Systems zu zusätzlichen Emissionen.

35 Entsprechend den Erläuterungen der deutschen Behörden (siehe vorstehende Randnr. 34) sieht das Zuteilungsgesetz ausschließlich nachträgliche Anpassungen nach unten vor. Sie sind in folgenden Bestimmungen des Zuteilungsgesetzes geregelt: § 7 Abs. 9 (Zuteilung für bestehende Anlagen auf Basis historischer Daten), § 8 Abs. 4 (Zuteilung für bestehende Anlagen auf Basis angemeldeter Emissionen), § 9 Abs. 1 und 4 (Stilllegung von Anlagen), § 10 Abs. 2 und 4 (Zuteilung für Neuanlagen als Ersatzanlagen), § 11 Abs. 5 in Verbindung mit § 8 Abs. 4 (Zuteilung für neue Marktteilnehmer) und § 14 Abs. 5 (Sonderzuteilung für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen). Schließlich sieht § 6 Abs. 2 ZuG vor, dass die nach den genannten Bestimmungen entzogenen Zertifikate der Reserve zufließen.

36 Mit der Entscheidung K(2004) 2515/2 endg. vom 7. Juli 2004 über den deutschen NZP, wie er von der Klägerin übermittelt wurde (im Folgenden: angefochtene Entscheidung), die auf Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 gestützt ist, lehnte die Kommission den deutschen NZP insoweit ab, als er bestimmte Maßnahmen zur nachträglichen Anpassung der Zuteilung von Emissionszertifikaten vorsah, die sie für mit den Kriterien 5 und 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 unvereinbar erklärte (Art. 1 der angefochtenen Entscheidung) und deren Abschaffung sie von der Klägerin verlangte (Art. 2 der angefochtenen Entscheidung). Die Kommission stellte der Klägerin jedoch frei, Zertifikate vor der Umsetzung der in Art. 2 der angefochtenen Entscheidung genannten Änderungen zu vergeben (Art. 3 Abs. 4 der angefochtenen Entscheidung). Die fraglichen nachträglichen Anpassungen waren die für

— neue Marktteilnehmer (Art. 1 Buchst. a der angefochtenen Entscheidung);

— Neuanlagen, die nach Übertragung der ursprünglich für eine stillgelegte Anlage zugeteilten Zertifikate betrieben werden (Art. 1 Buchst. b der angefochtenen Entscheidung);

— Anlagen, deren Kapazitätsauslastung geringer ist als ursprünglich erwartet (Art. 1 Buchst. c, erste Alternative, der angefochtenen Entscheidung);

— Anlagen, deren jährliche Emissionen unter 40 % ihrer Emissionen im Basiszeitraum liegen (Art. 1 Buchst. c, zweite Alternative, der angefochtenen Entscheidung);

— Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, die weniger Energie produzieren als im Basiszeitraum (Art. 1 Buchst. c, dritte Alternative, der angefochtenen Entscheidung).

37 Im vierten Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung erklärt die Kommission, dass nachträgliche Anpassungen für neue Marktteilnehmer Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 widersprächen, da neue Marktteilnehmer gegenüber den bereits im deutschen NZP erfassten Anlagenbetreibern, für die in der ersten Zuteilungsperiode keine nachträglichen Anpassungen zulässig seien, ungerechtfertigt bevorzugt würden.

38 Im fünften Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung stellt die Kommission fest, dass Anpassungen der Zahl der für eine Neuanlage zugeteilten Zertifikate nach Stilllegung einer Altanlage Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 widersprächen, wonach die Zahl der den einzelnen im nationalen Zuteilungsplan aufgeführten Anlagen während des in Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 genannten Handelszeitraums zuzuteilenden Zertifikate ex-ante festzulegen sei.

39 Im sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung weist die Kommission darauf hin, dass Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ferner Anpassungen widersprächen, die für folgende Anlagen vorgesehen seien: (a) Anlagen, deren Kapazitätsauslastung geringer als ursprünglich erwartet sei; (b) Anlagen, deren jährliche Emissionen weniger als 40 % ihrer Emissionen im Basiszeitraum ausmachten; (c) Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, die eine geringere Menge Energie als im Basiszeitraum erzeugten.

40 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission klargestellt, dass die zweite Alternative von Art. 1 Buchst. c und der sechste Erwägungsgrund (siehe vorstehende Randnr. 39 Buchst. b) der angefochtenen Entscheidung in Wirklichkeit Anlagen beträfen, deren jährliche Emissionen weniger als 60 % ihrer Emissionen im Basiszeitraum ausmachten und dass die Nennung von 40 % in der angefochtenen Entscheidung auf einem Irrtum beruhe (Sitzungsprotokoll, S. 2).

41 In ihrer Mitteilung KOM(2004) 500 endgültig an den Rat und an das Europäische Parlament vom 7. Juli 2004 zu den Entscheidungen der Kommission vom 7. Juli 2004 über die nationalen Pläne für die Zuteilung von Zertifikaten für Treibhausgasemissionen, die von Dänemark, Deutschland, Irland, den Niederlanden, Österreich, Slowenien, Schweden und dem Vereinigten Königreich gemäß der Richtlinie 2003/87/EG mitgeteilt wurden (im Folgenden: Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004), führte die Kommission in Nr. 3.2 zu nachträglichen Anpassungen folgendes aus:

„Nach Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie [2003/87] sowie nach deren Artikel 11 müssen die Mitgliedstaaten die Menge der insgesamt vergebenen und den einzelnen Betreibern zugeteilten Zertifikate vorab (d.h. vor Beginn des Handels) festlegen. Diese Entscheidung kann nicht mehr revidiert werden, und eine Neuzuteilung von Zertifikaten ist nicht möglich, indem Zertifikate zu der den einzelnen Betreibern auf der Grundlage eines Regierungsbeschlusses oder vorab bestimmter Regeln zugewiesenen Menge hinzugefügt oder von ihr abgezogen werden. Die Richtlinie [2003/87] gestattet ausdrücklich Ex-post-Anpassungen in Fällen höherer Gewalt nach dem Verfahren des Artikels 29. Außerdem gilt:

— die getroffenen Entscheidungen lassen jederzeit Korrekturen bei der vorgesehenen Zuteilung der Zertifikate aufgrund der Datenqualität zu, bevor die Zuteilungsentscheidung nach Artikel 11 Absatz 1 verabschiedet ist;

— die Richtlinie [2003/87] schließt nicht aus, dass ein Mitgliedstaat im Falle der Stilllegung einer Anlage in dem betreffenden Zeitraum zu dem Schluss kommt, dass die jeweiligen Zertifikate nicht an einen anderen Betreiber vergeben werden; und

— bei Zuteilungen aus einer Reserve für neue Marktteilnehmer wird die genaue Menge für jeden neuen Marktteilnehmer nach der Entscheidung gemäß Artikel 11 Absatz 1 [festgelegt].

Laut Kriterium 10 muss die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate an bestehende Anlagen in dem [NZP] vor Beginn [der Zuteilungsperiode] festgelegt werden. Die Prüfung der Zulässigkeit von Ex-post-Anpassungen durch die Kommission erfolgte unabhängig von der Frage, ob eine beabsichtigte Anpassung oder ihr Umfang aufgrund des Verhaltens eines Betreibers erfolgt oder von seinem Verhalten unabhängig ist, dessen Zuteilung für den betreffenden Zeitraum geändert werden soll.

Aufgrund von Kriterium 5 des Anhangs III gilt das gleiche Prinzip für neue Marktteilnehmer. Hat ein Mitgliedstaat im Laufe des Handelszeitraums die Zahl der Zertifikate für einen neuen Marktteilnehmer aus den Reserven festgelegt, kann er diese Entscheidung nicht mehr ändern. Andernfalls könnten einige Unternehmen ungerechtfertigt bevorzugt oder diskriminiert werden durch die Anwendung eines Prinzips, das für bestehende Anlagen nicht anwendbar ist.

Ex-post-Anpassungen würden außerdem für die Betreiber zu Unsicherheiten führen und sich schädlich sowohl auf Investitionsentscheidungen als auch den Handelsmarkt selbst auswirken. Bei Ex-post-Anpassungen werden effizientere Lösungen direkt am Markt durch Verwaltungsprozesse ersetzt, deren Anwendung schwerfällig wäre. Selbst Ex-post-Anpassungen nach unten, bei denen positive Auswirkungen für die Umwelt geltend gemacht werden könnten, sind schädlich für die Sicherheit, die Unternehmen bei Investitionsentscheidungen benötigen, die auf Emissionsreduzierungen abzielen.

Nach Auffassung der Kommission widersprechen die [im deutschen und im österreichischen NZP] vorgesehenen Ex-post-Anpassungen … Kriterium 5 und/oder [Kriterium] 10.

Die Kommission kommt außerdem zu dem Schluss, dass der deutsche [NZP] im Widerspruch zu Kriterium 10 steht, da [die Bundesrepublik Deutschland] beabsichtigt, die pro Anlage zugewiesene Menge für [die erste Zuteilungsperiode]

(möglicherweise) zu ändern, wenn: i) bestehende Anlagen, die ihren Betrieb seit dem 1. Januar 2003 aufgenommen haben, eine geringere Kapazitätsauslastung verzeichnen; ii) die jährlichen Emissionen bestehender Anlagen unter 40 % der Emissionen im Basiszeitraum liegen; iii) bestehende Anlagen zusätzliche Zertifikate durch Übertragung von Zertifikaten erhalten, die für stillgelegte Anlagen vorgesehen waren; iv) bestehende Anlagen oder neue Marktteilnehmer, die zusätzliche Zuteilungen für [Kraft-Wärme-Kopplung] erhalten, weniger Energie durch [Kraft-Wärme-Kopplung] produzieren als im Basiszeitraum. Die Absicht [der Bundesrepublik Deutschland], möglicherweise die Zuteilung von Zertifikaten für neue Marktteilnehmer anzupassen, verstößt gegen Kriterium 5, nach dem gemäß dem EG-Vertrag Diskriminierungsfreiheit gefordert wird, da derartige Ex-post-Anpassungen neue Marktteilnehmer gegenüber den Betreibern anderer Anlagen begünstigen würden, für die nach der Richtlinie [2003/87] keine Ex-post-Anpassungen zulässig sind.

…“

42 Die Klägerin hat mit am 20. September 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift die vorliegende Klage erhoben.

43 Gemäß Art. 14 seiner Verfahrensordnung hat das Gericht auf Vorschlag der Dritten Kammer nach Anhörung der Parteien gemäß Art. 51 der Verfahrensordnung die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper verwiesen.

44 Das Gericht (Dritte erweiterte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen; es hat im Rahmen verfahrensleitender Maßnahmen gemäß Art. 64 der Verfahrensordnung die Parteien ersucht,

vor der Sitzung schriftliche Fragen zu beantworten, und die Kommission aufgefordert, vor der Sitzung ein Schriftstück vorzulegen. Die Parteien haben die Fragen fristgemäß beantwortet, und die Kommission hat das Schriftstück fristgemäß vorgelegt.

45 Die Parteien haben in der Sitzung vom 21. Juni 2006 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

46 Die Klägerin beantragt,

— Art. 1 der angefochtenen Entscheidung für nichtig zu erklären;

— Art. 2 dieser Entscheidung insoweit für nichtig zu erklären, als er in den Buchst. a bis c der Klägerin die Vornahme und Mitteilung bestimmter Änderungen des deutschen NZP aufgibt;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

47 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Entscheidungsgründe

I — *Vorbemerkung*

48 Die Klägerin stützt ihre Klage auf drei Klagegründe: erstens einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2003/87, zweitens einen Verstoß gegen Art. 176 EG und drittens einen Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 253 EG im Hinblick auf Art. 1 Buchst. a und Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Entscheidung.

II — *Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2003/87*

A — *Vorbringen der Parteien*

1. Vorbringen der Klägerin

a) Vorbemerkung

49 Mit ihrem ersten Klagegrund wendet sich die Klägerin gegen die Feststellungen der Kommission in der angefochtenen Entscheidung, dass die nachträglichen Anpas-

sungen, wie sie im deutschen NZP vorgesehen seien, mit den Kriterien 5 und 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 unvereinbar seien. Diese Feststellungen stünden im Widerspruch zu Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2003/87, wonach es den Mitgliedstaaten nicht untersagt sei, nachträgliche Anpassungen vorzunehmen. Im Gegenteil hindere der Standpunkt der Kommission die Mitgliedstaaten daran, der Richtlinie 2003/87 und insbesondere den in ihrem Anhang III aufgeführten Kriterien effektiv nachzukommen.

b) Zur Einhaltung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

50 Die Klägerin trägt vor, die angefochtene Entscheidung sei mit Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 unvereinbar, da sie weder dem Wortlaut noch dem Regelungszusammenhang dieses Kriteriums entspreche. Insbesondere lasse sich diesem Kriterium nicht entnehmen, dass die Zahl der Zertifikate, die in dem in Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 genannten Zeitraum für die einzelnen in dem NZP bezeichneten Anlagen zuzuteilen seien, ex ante festzulegen sei (fünfter Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung).

51 Nach dem Wortlaut von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 sei es nicht untersagt, nachträgliche Anpassungen vorzunehmen, wenn sich herausstelle, dass einzelne Zuteilungen auf fehlerhaften Einschätzungen des Betreibers beruhten. Nach diesem Kriterium müsse der NZP eine Liste der unter die Richtlinie 2003/87 fallenden Anlagen unter Angabe der Anzahl Zertifikate enthalten, die den einzelnen Anlagen „zugeteilt werden sollen“. Folglich entsprächen die in der Liste anzugebenden Zuteilungsmengen nur den Mengen, die der Mitgliedstaat voraussichtlich zuzuteilen „gedenkt“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie. Weder aus der deutschen noch aus anderen Sprachfassungen der Richtlinie 2003/87 ergebe sich, dass für die in dem NZP bezeichneten Anlagen ein Anspruch auf Zuteilung exakt so vieler Zertifikate bestehe, wie der Kommission mitgeteilt worden sei.

52 Zum Regelungszusammenhang von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ist die Klägerin der Ansicht, dass nach Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 aus dem NZP lediglich hervorgehen müsse, „wie viele Zertifikate [die Mitgliedstaaten] insgesamt für diesen Zeitraum zuzuteilen beabsichtigen und wie sie die Zertifikate zuzuteilen gedenken". Weiter gehe aus Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie hervor, dass die Einzelzuteilung der Zertifikate erst nach Beteiligung der Öffentlichkeit und Übermittlung des NZP an die Kommission und an die anderen Mitgliedstaaten erfolge. Folglich müsse es, da diese Übermittlung und diese Beteiligung der Öffentlichkeit sonst sinnlos wären, zwischen der Zahl der Zertifikate, die vom Mitgliedstaat nach Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 „zugeteilt werden sollen", und der nach Art. 11 Abs. 1 dieser Richtlinie „auf der Grundlage des [NZP]" tatsächlich zugeteilten Menge eine Differenz geben können. Daher gehe das Argument der Kommission fehl, dass nach Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 jegliche nachträgliche Anpassung der im NZP vorgesehenen Zuteilungen durch den Mitgliedstaat ausgeschlossen sei. Außerdem setze sich die Kommission mit ihrer Auffassung in Widerspruch zu Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2216/2004, wonach nachträgliche Korrekturen der Zuteilungsentscheidungen nach unten ohne weitere Prüfung zulässig seien, soweit diese Korrekturen auf präziseren Daten beruhten oder im Einklang mit den Verfahren des nationalen Zuteilungsplans stünden.

53 Zur teleologischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 trägt die Klägerin vor, der Zweck dieses Kriteriums bestehe, wie die Kommission in ihren Hinweisen ausgeführt habe, darin, die Transparenz des NZP zu gewährleisten, damit die Unternehmen, die Öffentlichkeit, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten auf die Mengen an Zertifikaten, die der Mitgliedstaat voraussichtlich zuzuteilen gedenke, reagieren könnten (Hinweise der Kommission, S. 23). Diese Auslegung werde durch die in der Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2003/87 für die Einfügung dieses Kriteriums gegebene Begründung bestätigt, wonach es wichtig sei, „über Daten verfügen zu können, die einen Überblick, auch in quantitativem Sinne, über die Situation des Handels mit Emissionsberechtigungen geben" (Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Sitzungsdokument A5-0303/2002, Teil I, S. 48, Änderungsantrag 73). Die Klägerin folgert daraus, dass Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 lediglich ein formales Erfordernis aufstelle, wonach der Mitgliedstaat der Kommission einen

NZP zu übermitteln habe, der eine Liste der unter diese Richtlinie fallenden Anlagen unter Angabe der jeweils intendierten Einzelzuteilung enthalte. Schließlich habe die Kommission hierzu in ihrer eigenen Anleitung (Hinweise der Kommission, S. 23 und 24) keine weiteren Anforderungen vorgesehen.

c) Zur Einhaltung von Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

54 Die Klägerin trägt vor, die im deutschen NZP vorgesehenen nachträglichen Anpassungen seien entgegen der Auffassung der Kommission auch mit Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 vereinbar, wonach der NZP gemäß den Anforderungen des EG-Vertrags bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten nicht ungerechtfertigt bevorzugen dürfe. Wären die Mitgliedstaaten daran gehindert, Zertifikate zu entziehen, obwohl sie auf falschen oder übertriebenen Produktionsprognosen beruhten, z. B. im Fall eines neuen Marktteilnehmers, so würde dies aufgrund der Möglichkeit, überschüssige Zertifikate gewinnbringend auf dem Markt zu verkaufen, ganz im Gegenteil zu einem ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil des betreffenden Betreibers und damit zu ungerechtfertigten Wettbewerbsnachteilen anderer Betreiber führen. In einer solchen Situation seien nachträgliche Anpassungen nach unten ein geeignetes und notwendiges Mittel, um solchen Kriterium 5 zuwiderlaufenden Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen und den Vorteil auszugleichen, den neue Marktteilnehmer dadurch erhielten, dass sich die Zuteilung von Zertifikaten an der von ihnen selbst prognostizierten Kapazitätsauslastung orientiere.

55 Ohne die Möglichkeit solcher nachträglicher Anpassungen zur Vermeidung von „Überallokationen“ könne die Klägerin ihrer Verpflichtung aus Kriterium 1 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 nicht nachkommen, wonach sie zu gewährleisten habe, dass die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate nicht höher sei als der wahrscheinliche Bedarf für die strikte Anwendung der Kriterien dieses Anhangs. Die Kommission verkenne den grundlegenden Unterschied zwischen nachträglichen Anpassungen nach unten und nachträglichen Anpassungen nach oben. Während die

Letztgenannten gegen Anhang III der Richtlinie 2003/87 verstießen, soweit damit die zuzuteilende Gesamtmenge überschritten würde (Kriterium 1), stehe keines der Kriterien nachträglichen Korrekturen nach unten entgegen. Im Gegenteil erforderten es die Kriterien 1 und 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87, Überzuteilungen im begründeten Einzelfall zu widerrufen.

56 Schließlich widerspricht die Klägerin dem Argument der Kommission, die Möglichkeit nachträglicher Anpassungen könne sich zu Lasten der Präzision und der Sorgfalt bei den Vorabkontrollen der von den Betreibern zur ursprünglichen Zuteilung der Zertifikate vorgelegten Berechnungen und Prognosen auswirken. Auch wenn nämlich Prognosen auf einer bestmöglichen Abschätzung der künftigen Kapazitätsauslastung beruhten, könne in Bezug auf sie keine völlige Sicherheit bestehen. Wegen des Risikos einer überhöhten, d. h. über den tatsächlichen Bedarf des betreffenden Betreibers hinausgehenden Zuteilung von Zertifikaten sei es daher erforderlich, nachträgliche Anpassungen vorzunehmen. Zudem müssten die ursprünglichen Prognosen so gewissenhaft und vollständig wie möglich überprüft werden, da jede anfängliche Überzuteilung zu einer Unterzuteilung bei anderen Betreibern führen könne.

d) Zum Umfang der Kontrollbefugnis der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2003/87 und zum Spielraum, den diese Richtlinie den Mitgliedstaaten lässt

57 Die Klägerin stellt allgemein in Frage, in welchem Umfang die Kommission den NZP kontrollieren darf. Nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 sei die Befugnis der Kommission zur Prüfung des NZP auf den alleinigen Maßstab der im Anhang III enthaltenen Kriterien und der Bestimmungen des Art. 10 dieser Richtlinie beschränkt. Eine Ablehnung des NZP sei daher nur insoweit möglich, als er mit

diesen Kriterien oder diesen Bestimmungen unvereinbar sei. Insbesondere sei eine extensive Auslegung von Kriterium 10 anhand eines Gesamtzusammenhangs und des allgemeinen Systems der Richtlinie 2003/87 unzulässig. Sollte die Kommission die nationalen Zuteilungsregeln aufgrund anderer Überlegungen beanstanden wollen, müsse sie auf ihre allgemeinen Überwachungsbefugnisse, wie sie in den Art. 211 EG und 226 EG vorgesehen seien, zurückgreifen.

58 Zudem untersage weder die Richtlinie 2003/87 noch ihr Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit ihrem Anhang III die Vornahme nachträglicher Anpassungen, da diese den Mitgliedstaaten freigestellt seien. Im Gegenteil hätte der Ausschluss einer solchen Möglichkeit in Sonderfällen zur Folge, dass die Klägerin nicht mehr in der Lage wäre, den in Anhang III aufgeführten Kriterien effektiv nachzukommen. Im Übrigen könnten die Mitgliedstaaten gemäß Art. 9 Abs. l Unterabs. 1 Satz 2 der Richtlinie 2003/87 in ihren nationalen Zuteilungsplänen neben den Kriterien des Anhangs III zusätzliche Kriterien vorsehen, solange sie objektiv und transparent seien. Sämtliche nachträglichen Anpassungen des deutschen NZP erfüllten diese Anforderungen an Objektivität und Transparenz, da jeder Betreiber schon bei der Zuteilung der Zertifikate erfahre, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang ihm diese entzogen werden könnten.

59 Im Übrigen könne aus Art. 29 der Richtlinie 2003/87 kein allgemeines Verbot von Maßnahmen zur nachträglichen Anpassung nach unten abgeleitet werden, da diese Bestimmung die Möglichkeit, im Fall höherer Gewalt zusätzliche Zertifikate zu gewähren, lediglich als Ausnahme vorsehe. Art. 29 der Richtlinie 2003/87 verfolge also das Ziel, die Vergabe zusätzlicher Zertifikate durch die Mitgliedstaaten, d. h. eine nachträgliche Anpassung nach oben, nach Beginn des Emissionshandels strikt zu begrenzen, damit es nicht zu einer Erhöhung der in einem Mitgliedstaat zugeteilten Gesamtmenge komme. Den umgekehrten Fall von nachträglichen Anpassungen nach unten erfasse diese Bestimmung nicht.

60 Die Klägerin schließt daraus, dass die im deutschen NZP vorgesehenen nachträglichen Anpassungen mit den Zielen und dem Wortlaut der Richtlinie 2003/87 im Einklang stünden.

e) Zu den ökonomischen Argumenten der Kommission

61 Die Klägerin macht geltend, ihre Auffassung werde entgegen dem Vorbringen der Kommission sowohl durch die ökologischen als auch durch die wirtschaftlichen Ziele der Richtlinie 2003/87 bestätigt, d. h., die Verringerung von Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise (Art. 1 der Richtlinie 2003/87), die Erhaltung der Integrität des Binnenmarktes und der Bedingungen des Wettbewerbs (siebter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87) und die Berücksichtigung des Potenzials bei Tätigkeiten industrieller Verfahren, die Emissionen zu verringern (achter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87).

62 Die von der Kommission beanstandeten nachträglichen Anpassungen nach unten dienten nämlich der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, indem sie gegen Missbräuche und gegen für Wettbewerber schädliche Überzuteilungen Abhilfe böten. Ferner ermöglichten sie die Korrektur bei fehlerhaften Prognosen, bei von diesen Prognosen abweichenden Reduktionen der Produktionsmenge und im Fall von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen bei umweltpolitisch kontraproduktivem Missbrauch einer Sonderzuteilung von Zertifikaten.

63 In diesem Zusammenhang widerspricht die Klägerin dem Argument der Kommission, dass die nachträglichen Anpassungen schädlich für die Sicherheit seien, die Unternehmen bei Investitionsentscheidungen benötigten, die auf Emissionsreduzierungen abzielten (Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004, S. 8). Diese Anpassungen setzten nämlich keine Verringerung der Emissionen voraus, sondern im Fall der Abweichung von der prognostizierten Produktion eine Minderung der tatsächlichen Produktion der Anlage. Im Gegenteil förderten die nachträglichen Anpassungen einen funktionsfähigen Markt und erhöhten die Investitionssicherheit, u. a. bei Investitionen zur Substitution CO_2 -intensiver Brennstoffe. Sie veranlassten nämlich den Betreiber, seine Entscheidung, Zertifikate zu verkaufen oder zuzukaufen, von der Effizienz seiner Anlage abhängig zu machen, und setzten nicht verwendete Zertifikate für neue Anlagen frei. Zudem treffe das Argument der Kommission nicht zu,

dass die nachträglichen Anpassungen und die Rückführung von Zertifikaten in die Reserve die Investitionsentscheidungen neuer Marktteilnehmer beeinträchtigten, da diese durch die im NZP festgelegte und in Art. 6 Abs. 3 Zuteilungsgesetz vorgesehene Verpflichtung des Staates zum Zukauf von Zertifikaten uneingeschränkte Investitionssicherheit erhielten. Die Aufstockung der Reserve durch Rückflüsse aus diesen Anpassungen diene im Übrigen dazu, den Umfang dieser Zukaufverpflichtung gering zu halten.

64 Zu dem Argument der Kommission, die nachträglichen Anpassungen seien nicht erforderlich, um Missbräuche und fehlerhafte Prognosen zu verhindern, und Fehlinformationen müssten bis zur Zuteilungsentscheidung korrigiert werden, weist die Klägerin darauf hin, dass sich die Fehlerhaftigkeit dieser Prognosen erst nach dieser Entscheidung herausstelle, nämlich auf der Grundlage eines Vergleichs der tatsächlichen mit der ursprünglich prognostizierten Produktion. Unter diesen Umständen sei die nachträgliche Anpassung das einzige Mittel, um das sich daraus ergebende Risiko einer Überzuteilung und folglich einer Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Emissionshandelssystems zu vermeiden. Überdies unterscheide die Richtlinie 2003/87 insoweit nicht nach der Schwere des Verschuldens des Betreibers. Folglich seien auch fahrlässige Fehlprognosen nachträglich zu korrigieren, und die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung vorsätzlichen Missbrauchs reichten hierzu entgegen der Auffassung der Kommission nicht aus.

65 Die Klägerin fügt hinzu, dass die einzige von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung als rechtmäßig anerkannte Maßnahme, nämlich der Widerruf der Zuteilung von Zertifikaten nach der Stilllegung einer Anlage, ebenfalls eine nachträgliche Anpassung sei. Sie widerspricht insoweit dem Argument der Kommission, dass mit der Stilllegung einer Anlage diese entfalle und damit kein Betreiber mehr vorhanden sei. Zum einen ende der rechtliche Bestand eines Betreibers nicht schon mit der Stilllegung einer Anlage. Zum anderen habe der Betreiber nach deutschem Umweltrecht nach der Stilllegung weitreichende Nachsorgepflichten. In dieser Situation könnte der Betreiber seine nicht mehr benötigten Zertifikate aber gewinnbringend veräußern. Daher sei die von der Kommission unbeanstandete Entziehung der Zertifikate im Fall einer Anlagenstilllegung in Wirklichkeit eine nachträgliche Anpassung nach unten.

2. Vorbringen der Kommission

a) Zur Bedeutung der Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 als Prüfungsmaßstab für die von der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie ausgeübte Kontrolle

66 Die Kommission trägt vor, ihre Befugnis zur Kontrolle des NZP, wie sie in Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen sei, beziehe sich insbesondere auf die Kriterien des Anhangs III dieser Richtlinie, die unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs und des gesamten Systems der Richtlinie auszulegen seien. Streitgegenstand sei die Vereinbarkeit der angefochtenen Entscheidung mit dieser Richtlinie und insbesondere mit den Kriterien ihres Anhangs III, deren allgemeiner Zweck es sei, den Betreibern auf der Grundlage von klaren und feststehenden Zertifikaten einen ökonomischen Anreiz zur Verringerung ihrer Emissionen zu bieten. Die angefochtene Entscheidung sei rechtmäßig, wenn der NZP, den sie betreffe, seinerseits nicht mit diesen Kriterien in Einklang stehe. Folglich hänge die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung wie auch des NZP von der Bedeutung der genannten Kriterien ab.

b) Zur Vereinbarkeit des deutschen NZP mit Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

67 Die Kommission trägt vor, eine nachträgliche Anpassung sei selbst dann nicht mit Kriterium 10, ausgelegt im Gesamtzusammenhang der Art. 9 und 11 der Richtlinie 2003/87, vereinbar, wenn sie nach vorher festgelegten Regeln erfolge. Sei die Zuteilungsentscheidung nach Art. 11 Abs. 1 dieser Richtlinie einmal ergangen, könne keine solche Anpassung mehr vorgenommen werden. Der Grund dafür sei, dass die zugeteilten Zertifikate an die Betreiber zu vergeben seien (Art. 11 Abs. 4) und innerhalb der Gemeinschaft übertragbar seien (Art. 12 Abs. 1). Vom Zeitpunkt der Zuteilungsentscheidung an komme in vollem Umfang der allgemeine Zweck der

Richtlinie 2003/87 zur Geltung, den Betreibern auf der Grundlage von vorher festgelegten Zertifikaten einen ökonomischen Anreiz zur Verringerung ihrer Emissionen zu bieten.

68 Zu der von der Klägerin behaupteten Notwendigkeit, Missbrauch und Fehlprognosen zu verhindern, weist die Kommission zunächst darauf hin, dass Fehlinformationen bis zur Entscheidung über die Zuteilung nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 noch korrigiert werden könnten. Außerdem seien mit einem System wie dem von der Klägerin gewählten zwangsläufig gewisse Risiken und — z. B. bei den Prognosen, die neue Marktteilnehmer abgeben müssten — eine bestimmte Fehlermarge verbunden, die nicht als Rechtfertigung für eine Missachtung der Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 dienen könnten. Im Übrigen glaubten außer der Klägerin nur sehr wenige Mitgliedstaaten oder hätten zunächst geglaubt, auf nachträgliche Anpassungen nicht verzichten zu können. Ohnehin bestünden in den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung vorsätzlichen Missbrauchs allgemeine Rechtsvorschriften.

69 Gegen das Argument der Klägerin, die nachträglichen Anpassungen nach unten dienten dazu, den Ausstoß von Treibhausgasen auf das Nötigste zu begrenzen, und leisteten so einen zusätzlichen Beitrag zum Klimaschutz, wendet die Kommission ein, dass dieser Effekt nur erreichbar sei, wenn mangels Nachfrage die Reserve nicht aufgebraucht werde und die Zertifikate gelöscht würden. Dann handele es sich aber nur um eine unbeabsichtigte Nebenfolge, die darauf zurückzuführen sei, dass die erwartete Anzahl neuer Marktteilnehmer unterschritten werde. Hätte die Klägerin dieses Umweltziel verfolgen wollen, hätte sie entweder von vornherein zur Vermeidung von Überzuteilungen eine geringere Gesamtzahl von Zertifikaten oder jedenfalls die sofortige Löschung nachträglich entzogener Zertifikate vorsehen müssen. Nachträgliche Anpassungen seien unter Umweltgesichtspunkten neutral, da die Gesamtzahl der Zertifikate unverändert bleibe. Sie könnten jedoch sogar die Anreize zur Verringerung der Emissionen beseitigen, da die Betreiber die Möglichkeit verlören, die durch ihre eigenen wirtschaftlichen Entscheidungen, wie etwa solche zur Produktionsdrosselung, freigewordenen Zertifikate auf dem Handelsmarkt zu veräußern.

70 Die Kommission sieht keinen Widerspruch ihrer Auffassung zu Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2216/2004, da diese Bestimmung lediglich Korrekturen im Einklang mit der im NZP vorgesehenen Zuteilungsmethode erlaube und diese Methode ihrerseits mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 vereinbar sein müsse. Zudem werde durch die in dieser Bestimmung enthaltene Verweisung auf Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 lediglich bestätigt, dass die Kriterien des Anhangs III und die anderen Bestimmungen dieser Richtlinie der maßgebliche Prüfungsmaßstab für die Beurteilung der Vereinbarkeit des NZP seien.

71 Entgegen den Behauptungen der Klägerin sei die Entziehung von Zertifikaten im Fall von Anlagenstilllegungen kein Fall nachträglicher Anpassung, da Zertifikate anlagenbezogen seien. Eine stillgelegte Anlage benötige keine Zertifikate mehr. Folglich entfalle mit der Stilllegung einer Anlage das Ziel, einen Anreiz zur Verringerung der Emissionen zwecks Freisetzung von Zertifikaten zu schaffen, und der Mitgliedstaat dürfe folglich diese Zertifikate, die von der stillgelegten Anlage nicht mehr benötigt würden, entziehen. Daher stelle in einem solchen Fall die Entziehung von Zertifikaten keine nachträgliche Korrektur dar, die mit den nachträglichen Anpassungen des deutschen NZP vergleichbar wäre.

c) Zur Vereinbarkeit des deutschen NZP mit Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

72 Nach Auffassung der Kommission ist die angefochtene Entscheidung auch unter dem Blickwinkel von Kriterium 5 nicht zu beanstanden. Die Möglichkeit nachträglicher Anpassungen nach unten könne zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung neuer Marktteilnehmer in dem Sinne führen, dass sie eine höhere Zahl von Zuteilungen erhielten, als es ohne diese Möglichkeit der Fall wäre; dies benachteilige die anderen Betreiber, für die diese mit der anfänglichen Zuteilung verbundene Korrekturmöglichkeit nicht bestehe. Da neue Marktteilnehmer selbst das zu erwartende Auslastungsniveau und die zu erwartende Produktionsmenge schätzen müssten,

sei für sie der Anreiz zur Lieferung präziser Daten und zur Kontrolle geringer, als wenn die Zuteilung von vornherein unwiderruflich festgelegt werde. Eine zu hohe Erstzuteilung könne jedoch einen neuen Marktteilnehmer ungerechtfertigt bevorzugen, wenn sich herausstelle, dass er aufgrund höherer Nachfrage mehr Produkte absetzen könne, ohne dass für den Zukauf von Zertifikaten Zusatzkosten entstünden. Dagegen müsse ein Betreiber einer bestehenden Anlage für jede zusätzliche Einheit an unerwarteter Produktion Zertifikate auf dem Markt hinzukaufen.

73 Ein System für den Handel mit Emissionszertifikaten, die einen Mehrjahreszeitraum abdeckten, könne nur auf der Basis einer maßgeblich auf Prognosen beruhenden Ex-ante-Perspektive effizient funktionieren. Abgesehen davon, dass die Möglichkeit nachträglicher Anpassungen tendenziell zu einem Nachlassen der Sorgfalt und der Genauigkeit der Beteiligten im Zeitpunkt der Erstellung des NZP führe, dürfe aber die endgültige Zuteilung nach der Argumentation der Klägerin erst am Ende der Zuteilungsperiode vorgenommen werden, wenn alle Informationen über die tatsächlichen Emissionen verfügbar seien. Daher würden nachträgliche Anpassungen dazu führen, dass die Einhaltung von Kriterium 5 erst ex post sichergestellt werden könnte. Die nach diesem Kriterium vorzunehmende Prüfung, ob eine eventuelle Diskriminierung einzelner Anlagen bestehe, müsse jedoch ex ante erfolgen, d. h., zum Zeitpunkt der Erstellung des NZP oder des Erlasses der Entscheidung der Kommission. Daraus ergebe sich, dass die nachträglichen Anpassungen der Grundidee und dem Funktionieren des Zuteilungs- und Emissionshandelssystems zuwiderliefen. Überdies sei es einem auf Prognosen aufbauenden System immanent, dass die Wirklichkeit, wie sie später eintrete, von den Prognosen abweiche. Die auf eine Ex-ante-Prüfung gestützte Zuteilungsentscheidung, die wirtschaftliche Anreize zur Emissionsminderung schaffen solle, dürfe aber durch spätere Entwicklungen nicht mehr in Frage gestellt werden. Die Entziehung von Zertifikaten, die durch Emissionsminderungen überflüssig geworden seien, aber gleichwohl verkauft werden könnten, sei nämlich gleichbedeutend mit der Beseitigung eines Teils des Anreizes zu solchen Minderungen. Dadurch würde die Effektivität des Emissionshandelssystems entscheidend beeinträchtigt.

74 Dabei mache es keinen Unterschied, ob sich die nachträglichen Anpassungen insoweit auf das Emissions- oder das Produktionsvolumen bezögen, da diese beiden Parameter positiv miteinander korrelierten: Sie beeinflussten parallel die wirtschaftliche

Entscheidung, den Gewinn aus der Produktion der Anlage zu maximieren. Durch Bindung der nachträglichen Anpassungen an das Produktionsvolumen werde Unsicherheit in das wirtschaftliche Kalkül hineingetragen, ob es sich lohne, die Emissionen über Effizienzverbesserungen oder über die Reduzierung des Produktionsvolumens zu senken, um überschüssige Zertifikate verkaufen zu können. Dagegen veranlasse diese durch die nachträglichen Anpassungen geschaffene Unsicherheit die Betreiber der Anlagen dazu, weniger in saubere Produktionstechnologien zu investieren und von einer wesentlicheren Reduktion ihrer Produktion abzusehen. Dies sei jedoch gerade das, was die Kommission vermeiden wolle. Zudem habe diese Beeinträchtigung des Anreizmechanismus möglicherweise sogar negative Umwelteffekte, während die von der Klägerin behaupteten etwaigen positiven Umwelteffekte nur unter besonderen hypothetischen Umständen einträten, insbesondere wenn es nicht genug neue Marktteilnehmer gebe.

75 Zum Argument der Klägerin, entzogene Zertifikate würden der Reserve zugeführt und so neuen Marktteilnehmern zur Verfügung gestellt, trägt die Kommission vor, die Klägerin müsse, wenn sie eine Erhöhung der Reserve für erforderlich halte, im deutschen NZP von vornherein eine umfangreichere Reserve vorsehen. Zudem sei die Menge der aus nachträglichen Anpassungen gewonnenen Zertifikate ungewiss und gewähre daher den neuen Marktteilnehmern, wenn sie Investitionsentscheidungen träfen, keine zusätzliche Rechtssicherheit. Im Übrigen bestätige die im NZP und in § 6 Abs. 3 ZuG vorgesehene Möglichkeit, die Reserve durch Zertifikatkäufe einer privaten Stelle und kostenlose Abgabe an die mit der Reservehaltung betrauten Behörde aufzustocken, dass die Zuführung von Zertifikaten in die Reserve mittels nachträglicher Anpassungen nicht erforderlich sei. Schließlich sei eine Reserve für neue Marktteilnehmer nicht unerlässlich, da diese sich die erforderlichen Zertifikate am Markt besorgen könnten (siehe auch Hinweis Nr. 56 der Kommission).

76 Aus all diesen Gründen ist die Kommission der Ansicht, dass die angefochtene Entscheidung mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 im Einklang stehe und der Klagegrund des Verstoßes gegen Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2003/87 zurückzuweisen sei.

B — *Würdigung durch das Gericht*

1. Zur Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und zum Umfang der gerichtlichen Nachprüfung

77 Vorab ist daran zu erinnern, dass die Klägerin hauptsächlich geltend macht, die im deutschen NZP vorgesehenen nachträglichen Anpassungen verstießen entgegen den Feststellungen der Kommission in der angefochtenen Entscheidung weder gegen Kriterium 5 noch gegen Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87. In diesem Zusammenhang streiten die Parteien insbesondere über die Frage, ob diese nachträglichen Anpassungen das ordnungsgemäße Funktionieren des Emissionshandelssystems behindern oder nicht, und folglich darüber, ob diese Kriterien mit den Zielen und der allgemeinen Systematik der Richtlinie 2003/87, in deren Licht sie zu verstehen sind, vereinbar sind. In diesem Zusammenhang hat das Gericht die Grenzen zwischen dem Umfang der Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse der Kommission insbesondere nach der Richtlinie 2003/87, einerseits, und dem Umfang des Spielraums, über den der Mitgliedstaat bei der Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht im Einklang mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts verfügt, andererseits, zu berücksichtigen.

78 Zur Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Richtlinie im Bereich Umwelt bestimmt Art. 249 Abs. 3 EG: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel." Daraus ergibt sich, dass, wenn in einer Richtlinie die Form und die Mittel für die Erreichung eines bestimmten Ziels nicht vorgegeben sind, die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Wahl der für die Erreichung dieses Ziels geeigneten Formen und Mittel grundsätzlich unbeschränkt bleibt. Die Mitgliedstaaten sind jedoch im Rahmen der ihnen durch Art. 249 Abs. 3 EG zuerkannten Freiheit verpflichtet, diejenigen Formen und Mittel zu wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinien am geeignetsten sind (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 8. September 2005, Yonemoto, C-40/04, Slg. 2005, I-7755, Randnr. 58 und die dort angeführte

Rechtsprechung). Ferner ergibt sich daraus, dass bei Fehlen einer klaren und genauen gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe der Form und der Mittel, die die Mitgliedstaaten zu verwenden haben, es der Kommission im Rahmen der Ausübung ihrer Kontrollbefugnis u. a. nach den Art. 211 EG und 226 EG obliegt, rechtlich hinreichend zu beweisen, dass die vom Mitgliedstaat hierzu eingesetzten Instrumente gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen.

79 Zudem kann nur unter Anwendung dieser Grundsätze das in Art. 5 Abs. 2 EG verankerte Subsidiaritätsprinzip gewahrt werden, das die Gemeinschaftsorgane bei der Wahrnehmung ihrer Regelungsaufgaben zu beachten haben und das beim Erlass der Richtlinie 2003/87 als beachtet gilt (30. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87). Nach diesem Prinzip wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. In einem Bereich wie dem der Umwelt, der in den Art. 174 EG bis 176 EG geregelt ist und in dem die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten geteilt sind, obliegt daher die Beweislast dafür, in welchem Umfang die Zuständigkeiten des Mitgliedstaats und damit sein Spielraum unter Berücksichtigung der oben in Randnr. 78 genannten Voraussetzungen beschränkt sind, der Gemeinschaft, d. h. im vorliegenden Fall der Kommission.

80 Zur Kontrollbefugnis der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 ist klarzustellen, dass die Kommission, obwohl der Mitgliedstaat für die Umsetzung dieser Richtlinie über einen gewissen Spielraum verfügt, zum einen ermächtigt ist, nachzuprüfen, ob die Maßnahmen des Mitgliedstaats mit den Kriterien des Anhangs III und den Bestimmungen des Art. 10 der Richtlinie 2003/87 im Einklang stehen, und zum anderen bei der Ausübung dieser Kontrolle selbst über ein Ermessen verfügt, soweit diese Kontrolle komplexe wirtschaftliche und ökologische Bewertungen erfordert, bei denen der allgemeine Zweck einer Verringerung von Treibhausgasemissionen mittels eines kosteneffizienten und wirtschaftlich effizienten Emissionshandelssystems zu berücksichtigen ist (Art. 1 und fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87).

81 Folglich prüft der Gemeinschaftsrichter im Rahmen seiner Kontrolle der Rechtmäßigkeit in diesem Zusammenhang umfassend nach, ob die Kommission die maßgeblichen Rechtsvorschriften, deren Bedeutung anhand der von der Rechtsprechung anerkannten Auslegungsmethoden zu bestimmen ist, ordnungsgemäß angewandt hat. Dagegen darf sich das Gericht nicht an die Stelle der Kommission setzen, wenn sie in diesem Zusammenhang komplexe wirtschaftliche und ökologische Bewertungen anzustellen hat. Es hat sich hierbei auf die Prüfung zu beschränken, ob die fragliche Maßnahme mit einem offensichtlichen Irrtum oder Ermessensmissbrauch behaftet ist, ob die zuständige Behörde die Grenzen ihres Ermessensspielraums offensichtlich überschritten hat und ob die Verfahrensgarantien, denen in diesem Zusammenhang eine umso größere Bedeutung zukommt, vollauf beachtet worden sind (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 11. September 2002, Pfizer Animal Health/Rat, T-13/99, Slg. 2002, II-3305, Randnrn. 166 und 171, und Alpharma/Rat, T-70/99, Slg. 2002, II-3495, Randnrn. 177 und 182, sowie vom 21. Oktober 2003, Solvay Pharmaceuticals/Rat, T-392/02, Slg. 2003, II-4555, Randnr. 126).

82 Zur hier fraglichen Kontrolle der Vereinbarkeit der streitigen nachträglichen Anpassungen u. a. mit den Kriterien 5 und 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87, die von der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 ausgeübt wird, ist hervorzuheben, dass zur Ausübung dieser Kontrolle in erster Linie die Bedeutung der maßgeblichen Rechtsvorschriften bestimmt werden muss und erst in zweiter Linie komplexe wirtschaftliche und ökologische Bewertungen erforderlich sind, insbesondere wenn die praktischen Auswirkungen dieser Anpassungen auf das Funktionieren des Emissionshandelssystems zu beurteilen sind. Daher ist zunächst zu prüfen, ob die Kommission bei der Ausübung dieser Kontrolle die Grenzen der maßgeblichen Rechtsvorschriften, wie diese vom Gericht ausgelegt werden, beachtet hat, um festzustellen, ob die angefochtene Entscheidung mit einem Rechtsfehler behaftet ist. Erst danach, wenn sich erweist, dass die Kommission die maßgeblichen Rechtsvorschriften richtig angewandt oder dass sie die Beweise erbracht hat, die ihr nach den oben in den Randnrn. 78 und 79 angeführten Beweislastregeln obliegen, stellt sich die Frage, ob ihre Beurteilung in tatsächlicher und wirtschaftlicher Hinsicht nachvollziehbar oder offensichtlich fehlerhaft ist.

83 Insoweit ist zwischen den Parteien unstreitig, dass die Frage der Zulässigkeit der streitigen nachträglichen Anpassungen in der Richtlinie 2003/87 nicht ausdrücklich

behandelt wird. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass diese Anpassungen unter die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Wahl der Formen und Mittel zur Umsetzung dieser Richtlinie fallen und es daher der Kommission obliegt, zu beweisen, dass diese Anpassungen die praktische Wirksamkeit ihrer Bestimmungen beeinträchtigen könnten.

84 Das Gericht hält es für angebracht, zuerst die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung im Hinblick auf die Zulässigkeit bestimmter nachträglicher Anpassungen nach Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 zu prüfen, da die Bedeutung dieses Kriteriums, wie die Kommission sie versteht, untrennbar mit der Frage der Vereinbarkeit dieser Anpassungen mit den Zielen und der allgemeinen Systematik des Emissionshandelssystems nach der genannten Richtlinie zusammenhängt.

2. Zur Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung im Hinblick auf Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

a) Zu den streitigen nachträglichen Anpassungen

85 Vorab ist in Erinnerung zu rufen, welche nachträglichen Anpassungen nach Ansicht der Kommission gegen Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 verstoßen.

86 Insoweit scheint die Kommission in Art. 1 der angefochtenen Entscheidung auf den ersten Blick sämtliche in diesem Artikel aufgezählten nachträglichen Anpassungen für unvereinbar mit Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 zu erklären. Aus den Erwägungsgründen 4 bis 6 der angefochtenen Entscheidung, in deren Licht der verfügende Teil zu verstehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom

12. Mai 2005, Kommission/Griechenland, C-415/03, Slg. 2005, I-3875, Randnr. 41, und Urteil des Gerichts vom 18. Januar 2005, Confédération nationale du Crédit mutuel/Kommission, T-93/02, Slg. 2005, II-143, Randnr. 74), geht jedoch hervor, dass diese Beurteilung nicht für nachträgliche Anpassungen für neue Marktteilnehmer, wie sie in Art. 1 Buchst. a der angefochtenen Entscheidung genannt sind, gilt, die nach Ansicht der Kommission lediglich gegen Kriterium 5 verstoßen. Daher ist, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat (Sitzungsprotokoll, S. 2), der Einleitungssatz von Art. 1 der angefochtenen Entscheidung wie folgt zu verstehen:

„Folgende Elemente des deutschen [NZP] sind mit den Kriterien 5 und/oder 10 von Anhang III der Richtlinie 2003/87/EG unvereinbar …“

87 In Art. 1 Buchst. b und im fünften Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung erklärt die Kommission die aufgrund der Übertragungsregel vorgenommenen nachträglichen Anpassungen für rechtswidrig. Die Kommission beanstandet zwar die Übertragungsregel nicht als solche, soweit sie einem Betreiber einer neuen Anlage die Übertragung der Zertifikate einer von ihm früher betriebenen und dann stillgelegten Anlage gestattet (siehe insbesondere die Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004, Nr. 3.3), verweigert aber solchen Anpassungen die Anerkennung als rechtmäßig, wenn die Produktionskapazität der neuen Anlage unter der der stillgelegten Anlage liegt.

88 In der ersten Alternative des Art. 1 Buchst. c und des sechsten Erwägungsgrundes der angefochtenen Entscheidung erklärt die Kommission ferner die nachträglichen Anpassungen für rechtswidrig, die vorgenommen werden, weil die Kapazitätsauslastung der Anlage geringer ist als vom Betreiber prognostiziert. Nach den zusätzlichen Erläuterungen in der Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004 (S. 8, letzter Absatz) betrifft eine solche Rechtswidrigkeit nur die nachträglichen Anpassungen für Anlagen, die ihren Betrieb seit dem 1. Januar 2003 aufgenommen haben, und nicht die nachträglichen Anpassungen für neue Marktteilnehmer. In ihrer Antwort

auf eine schriftliche Frage des Gerichts hat die Kommission diese Auslegung bestätigt, dabei jedoch ausgeführt, dass diese Rechtswidrigkeit in ihrer Mitteilung vom 7. Juli 2004 versehentlich nur für nachträgliche Anpassungen für Anlagen bejaht worden sei, die ihren Betrieb seit dem 1. Januar 2003 aufgenommen hätten, und dass die angefochtene Entscheidung daher auch die nachträglichen Anpassungen für vor diesem Zeitpunkt in Betrieb genommene Anlagen erfasse.

89 Im Übrigen erklärt die Kommission in der zweiten Alternative des Art. 1 Buchst. c und des sechsten Erwägungsgrundes der angefochtenen Entscheidung, wie sie in der mündlichen Verhandlung berichtigt worden sind (siehe oben, Randnr. 40), die nachträglichen Anpassungen nach unten für rechtswidrig, die für den Fall vorgesehen sind, dass die jährlichen Emissionen der Anlage weniger als 60 % ihrer Emissionen im Basiszeitraum betragen (De-facto-Stilllegung).

90 In der dritten Alternative des Art. 1 Buchst. c und des sechsten Erwägungsgrundes der angefochtenen Entscheidung erklärt die Kommission schließlich die nachträglichen Anpassungen der Sonderzuteilung von Zertifikaten für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen für rechtswidrig, die vorgenommen werden, wenn das Volumen der erzeugten Elektrizität unter dem der Basisperiode liegt.

91 Allgemeiner ergibt sich aus den Erwägungsgründen 4 und 5 der angefochtenen Entscheidung und aus Nr. 3.2 Absatz 1 der Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004 (siehe oben, Randnr. 41), dass nach Auffassung der Kommission die Zahl der in einem NZP den einzelnen Anlagen zuzuteilenden Zertifikate vor der ersten Zuteilungsperiode festgelegt werden muss und jedenfalls nach Erlass der Entscheidung nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 durch den Mitgliedstaat nicht mehr geändert werden kann. Die Klägerin behauptet dagegen im Wesentlichen, dass Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 nur eine formale Bedingung enthalte, nach der dem NZP eine Liste der Anlagen mit Angabe der jeweiligen Menge an Zertifikaten, die der Mitgliedstaat voraussichtlich zuzuteilen gedenke, beigefügt werden müsse, und dass sich die Zahl der auf diese Weise jeweils zugeteilten Zertifikate in einer späteren Phase der Durchführung der Zuteilungsentscheidung nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 ändern könne.

92 Um die Argumente der Parteien auf ihre Richtigkeit zu prüfen, hält es das Gericht für geboten, die Bedeutung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 durch eine wörtliche, historische, systematische und teleologische Auslegung zu bestimmen (vgl. zur Methode Urteile des Gerichts vom 20. November 2002, Lagardère und Canal+/Kommission, T-251/00, Slg. 2002, II-4825, Randnrn. 72 ff., und vom 6. Oktober 2005, Sumitomo Chemical und Sumika Fine Chemicals/Kommission, T-22/02 und T-23/02, Slg. 2005, II-4065, Randnr. 41 ff.).

b) Zur wörtlichen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

93 Zunächst ist durch wörtliche Auslegung zu bestimmen, ob der Wortlaut von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 den im deutschen NZP vorgesehenen Maßnahmen zur nachträglichen Anpassung entgegensteht.

94 Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 wie folgt lautet: „Der [NZP] muss eine Liste der unter diese Richtlinie fallenden Anlagen unter Angabe der Anzahl Zertifikate enthalten, die den einzelnen Anlagen zugeteilt werden sollen." Danach geht aus dem Wortlaut dieses Kriteriums hervor, dass der NZP eine Liste der unter die Richtlinie 2003/87 fallenden Anlagen enthalten muss und dass in dieser Liste für jede einzelne Anlage die Zahl der Zertifikate angegeben sein muss, „die … zugeteilt werden sollen". Daher ist insbesondere zu untersuchen, welche Bedeutung der Wendung „die … zugeteilt werden sollen" zukommt.

95 Im Rahmen einer wörtlichen Auslegung ist zu berücksichtigen, dass Gemeinschaftsrechtstexte in mehreren Sprachen abgefasst werden und dass die verschiedenen Sprachfassungen gleichermaßen verbindlich sind; die Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts setzt daher einen Vergleich der Sprachfassungen voraus (Urteil des Gerichtshofs vom 6. Oktober 1982, Cilfit, 283/81, Slg. 1982, 3415, Randnr. 18).

Die in der französischen Fassung gebrauchte Wendung „que l'on souhaite … allouer" findet sich entsprechend auch in der spanischen („que se prevé asignar") und der portugiesischen Fassung („que se pretende de atribuir"); alle drei drücken aus, dass die Zuteilung an die einzelnen Anlagen subjektiven, mit einem bestimmten Maß an Willensfreiheit verbundenen Charakter hat. Dieser Charakter wird zu einer bloßen Absicht abgeschwächt in der englischen („intended to be allocated"), der dänischen („hensigten"), der finnischen („aiotaan myöntää") und der schwedischen Fassung („som avses"), wo diese Wendung einen etwas anderen Sinn, nämlich „deren Zuteilung der Mitgliedstaat beabsichtigt", hat. In der deutschen („zugeteilt werden sollen") und der niederländischen Fassung („bestemd om te worden toegewezen") mit der Bedeutung „zur Zuteilung bestimmt" hat die Zuteilung der Emissionszertifikate an die einzelnen Anlagen eher neutralen und objektiven Charakter. Dieser neutrale und objektive Charakter wird in der griechischen („pou prokeitai na diatethoun") und der italienischen Fassung („saranno assegnate") noch etwas stärker betont, in denen die individuelle Zuteilung der Emissionszertifikate einfach als zukünftiges Ereignis dargestellt wird („zugeteilt werden").

96 Dieser Befund lässt erhebliche Nuancen zwischen den verschiedenen Sprachfassungen von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87, die alle verbindlich sind, erkennen. Je nach den verwendeten Begriffen hat die individuelle Zuteilung von Emissionszertifikaten eher subjektiven und Absichtscharakter oder aber mehr oder weniger objektiven und neutralen Charakter. Folglich sprechen diese Sprachfassungen in ihrer Gesamtheit weder für den Standpunkt der Kommission, wonach im NZP und in der Zuteilungsentscheidung für die einzelnen aufgeführten Anlagen die endgültige Zahl der zuzuteilenden Zertifikate angegeben sein muss, noch für den Standpunkt der Klägerin, wonach die Mitgliedstaaten insoweit über ein weites Ermessen verfügen. Nach den genannten Wendungen kann jedoch auch nicht ausgeschlossen werden, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten eine bestimmte Flexibilität oder sogar ein bestimmtes Ermessen eröffnen wollte, indem er ihnen die Möglichkeit ließ, die in der Liste der Anlagen im Anhang des NZP vorgesehene Zahl der Zertifikate nach der Umsetzung der Richtlinie 2003/87 zu ändern.

97 Daher ist diese wörtliche Auslegung und dieser Vergleich der verschiedenen Sprachfassungen von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 um eine historische Auslegung zu ergänzen.

c) Zur historischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

98 In der Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2003/87 erscheint Kriterium 10 ihres Anhangs III erst relativ spät, nämlich im Rahmen des Gemeinsamen Standpunkts (EG) Nr. 28/2003 des Rates vom 18. März 2003 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2003/87 (ABl. C 125E, S. 72). Wie von der Klägerin vorgetragen, wurde dieses Kriterium in den Richtlinienentwurf auf einen Änderungsantrag des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik des Europäischen Parlaments vom 13. September 2002 eingefügt, der damit begründet war, dass „[e]s … wichtig [ist], über Daten verfügen zu können, die einen Überblick, auch in quantitativem Sinne, über die Situation des Handels mit Emissionsberechtigungen geben“ (Sitzungsdokument A5-0303/2002, Teil I, S. 48, Änderungsantrag 73).

99 Folglich erbringt die historische Auslegung keine zusätzlichen Gesichtspunkte, die zu einer Änderung der oben in Randnr. 96 gezogenen Schlussfolgerung führen könnten.

100 Es bedarf daher einer systematischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87.

d) Zur systematischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

Zu den maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 und der Verordnung Nr. 2216/2004

i) Zu den Art. 9 und 11 der Richtlinie 2003/87

101 Im Rahmen der systematischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ist zunächst auf Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 zu verweisen, der die Rechtsgrundlage für die Aufstellung der NZP durch die Mitgliedstaaten bildet. Dort ist insbesondere vorgesehen, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … einen [NZP] auf[stellen], aus dem hervorgeht, wie viele Zertifikate sie insgesamt für diesen Zeitraum zuzuteilen beabsichtigen und wie sie die Zertifikate zuzuteilen gedenken", und dass „[d]ieser Plan … auf objektive und transparente Kriterien zu stützen [ist], einschließlich der in Anhang III genannten Kriterien, wobei die Bemerkungen der Öffentlichkeit angemessen zu berücksichtigen sind".

102 Insoweit ist festzustellen, dass hinsichtlich der Frage, ob die Zuteilung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten im NZP endgültig oder aber nur vorläufig ist, der in Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 verwendete Ausdruck („zuzuteilen beabsichtigen") in allen oben in Randnr. 95 geprüften Sprachfassungen im Wesentlichen der Wendung entspricht, die in Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 gebraucht wird („zugeteilt werden sollen"). Diese Wendungen müssen jedoch nicht bedeuten, dass die Mitgliedstaaten für die Umsetzung über einen weiten Handlungsspielraum verfügen. Sie können auch als Konsequenz dessen aufgefasst werden, dass der NZP einer Kontrolle durch die Kommission nach 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 unterliegt und dass daher jede in der dem NZP beigefügten Liste der Anlagen vorgesehene — und damit vom Mitgliedstaat „beabsichtigte" — Zuteilung von Zertifikaten nur vorläufig ist, bis die Kommission sie akzeptiert oder sie ablehnt und dabei Änderungen verlangt.

103 Sodann ist auf Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 zu verweisen, wonach „die Kommission den [NZP] oder einen Teil davon ablehnen [kann], wenn er mit den in Anhang III aufgeführten Kriterien oder mit Artikel 10 unvereinbar ist“, und „[d]er Mitgliedstaat … eine Entscheidung nach Artikel 11 Absatz 1 … nur dann [trifft], wenn Änderungsvorschläge von der Kommission akzeptiert werden“. Ferner ist an den Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 zu erinnern, wonach „jeder Mitgliedstaat über die Gesamtzahl der Zertifikate, die er … zuteilen wird, [entscheidet] sowie über die Zuteilung dieser Zertifikate an die Betreiber der einzelnen Anlagen“. Ferner heißt es in dieser Bestimmung, dass „[d]iese Entscheidung … auf der Grundlage des … [NZP], … unter angemessener Berücksichtigung der Bemerkungen der Öffentlichkeit [getroffen wird]“.

104 In diesem Zusammenhang sind die einzelnen Abschnitte des in Art. 9 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 beschriebenen Verfahrens in Erinnerung zu rufen. Art. 9 Abs. 3 sieht nämlich mehrere Abschnitte vor, und zwar die Übermittlung des NZP, dessen Fertigstellung und den Erlass der Zuteilungsentscheidung durch den Mitgliedstaat. Er sieht zudem für die Kommission mindestens zwei Gelegenheiten vor, den NZP zu kontrollieren und abzulehnen. Der erste, unerlässliche Verfahrensabschnitt besteht in der ersten Übermittlung des NZP durch den Mitgliedstaat nach Art. 9 Abs. 1 und der Prüfung des NZP durch die Kommission. Diesem ersten Abschnitt folgt gegebenenfalls ein zweiter. In diesem kann der NZP geändert werden, und zwar auf Verlangen der Kommission oder auf Vorschlag des Mitgliedstaats, der von der Kommission akzeptiert oder abgelehnt werden kann. Erst nach Abschluss des ersten — und gegebenenfalls des zweiten — Abschnitts darf der Mitgliedstaat im Rahmen eines dritten Abschnitts und auf der Grundlage seines NZP seine Entscheidung über die Zuteilung der Zertifikate nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 erlassen (Urteil des Gerichts vom 23. November 2005, Vereinigtes Königreich/Kommission, T-178/05, Slg. 2005, II-4807, Randnr. 56). Im Übrigen ergibt sich aus den Art. 9 Abs. 1 und 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 für den Mitgliedstaat die Verpflichtung, „die Bemerkungen der Öffentlichkeit angemessen zu berücksichtigen“, und zwar sowohl im NZP, d. h., nach einer ersten öffentlichen Anhörung, als auch in der Zuteilungsentscheidung, die nach einer zweiten öffentlichen Anhörung ergeht. Hierzu heißt es in Kriterium 9 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87: „Der

[NZP] muss Vorschriften für die Möglichkeit von Bemerkungen der Öffentlichkeit sowie Angaben darüber enthalten, wie diese Bemerkungen angemessen berücksichtigt werden, bevor eine Entscheidung über die Zuteilung der Zertifikate getroffen wird."

105 In Anbetracht des Vorstehenden weist das Gericht erstens darauf hin, dass die Zuteilungsentscheidung des Mitgliedstaats nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 im Rahmen dieser Richtlinie keiner besonderen Prüfung durch die Kommission wie der in Art. 9 dieser Richtlinie für den NZP vorgesehenen mehr unterliegt. Dass Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 den Mitgliedstaat verpflichtet, seine Zuteilungsentscheidung auf der Grundlage seines NZP zu treffen, wie dieser von der Kommission nach Art. 9 der Richtlinie 2003/87 geprüft und gegebenenfalls auf deren Verlangen geändert worden ist, bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass eine spätere Änderung der individuellen Zuteilungen von Zertifikaten nicht mehr möglich wäre. Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 a. E. in Verbindung mit Kriterium 9 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 hängt nämlich der Inhalt der Zuteilungsentscheidung auch von der zweiten öffentlichen Anhörung ab. Diese findet jedoch erst nach der Prüfung des übermittelten NZP durch die Kommission statt und muss zu einer Änderung der Zuteilung, die der Mitgliedstaat in seiner Zuteilungsentscheidung festzulegen beabsichtigt, führen können, da sonst dieser Anhörung ihr Zweck genommen würde und die Bemerkungen der Öffentlichkeit rein theoretischen Wert hätten (Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, oben in Randnr. 104 angeführt, Randnr. 57). Folglich könnte zwar grundsätzlich jede Änderung des wesentlichen Rahmens des NZP nach Abschluss des Prüfungsverfahrens nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 das damit eingeführte System der Vorabkontrolle wirkungslos machen, doch würde durch ein absolutes Verbot, im NZP festgesetzte individuelle Zuteilungen zu ändern, die praktische Wirksamkeit der zweiten öffentlichen Anhörung beeinträchtigt, wie sie nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 a. E. in Verbindung mit Kriterium 9 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, oben in Randnr. 104 angeführt, Randnr. 58). Zudem scheint die Kommission selbst, wie aus ihren Hinweisen Nrn. 93, 95 und 96 hervorgeht, von dem Grundsatz auszugehen, dass angesichts des zwingenden Charakters der Einbeziehung der Öffentlichkeit etwaige Änderungen, die sich nach der zweiten öffentlichen Anhörung als erforderlich erwiesen, in den NZP eingearbeitet werden können, sofern der Mitgliedstaat die Kommission vor Erlass der genannten Entscheidung davon unterrichtet.

106 Zweitens ist hervorzuheben, dass die relevante Passage von Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 („entscheidet jeder Mitgliedstaat über die Gesamtzahl der Zertifikate, die er … zuteilen wird, sowie über die Zuteilung dieser Zertifikate an die Betreiber der einzelnen Anlagen") eher offen und zukunftsgerichtet formuliert ist und dass diese Bestimmung eine spätere Änderung der Zahl der individuell zugeteilten Zertifikate, wie sie in der dem NZP beigefügten Liste genannt ist, nicht ausdrücklich verbietet. Ebenso verweist Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87, in dem die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit eines NZP festgelegt sind, nicht ausschließlich auf die Kriterien des Anhangs III dieser Richtlinie, sondern gestattet es, den NZP auf andere Zuteilungskriterien zu stützen, sofern diese „objektiv und transparent" sind. Da gemäß Art. 11 Abs. 1 spätere Änderungen der individuellen Zuteilung nicht ausdrücklich ausgeschlossen sind, ergibt sich daraus zum einen, dass der NZP und die Zuteilungsentscheidung eine solche Änderungsmöglichkeit ausdrücklich vorsehen können, sofern die Kriterien für ihre Durchführung objektiv und transparent sind. Da diese zusätzlichen Kriterien nicht solche des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 sind, ergibt sich daraus zum anderen, dass die Kontrollbefugnis der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie notwendigerweise beschränkt und auf die Frage begrenzt ist, ob diese — vom Mitgliedstaat in Ausübung des ihm bei der Umsetzung der Richtlinie zugestandenen Ermessens eingeführten — zusätzlichen Kriterien die Voraussetzungen der Objektivität und Transparenz erfüllen. Dem ist hinzuzufügen, dass eine spätere, nach der Zuteilungsentscheidung im Sinne des Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 erfolgende Änderung der individuellen Zuteilungen von Zertifikaten nicht zur Folge hat, dass die Kommission jede Kontrollmöglichkeit verliert. Dies beruht auf der ständigen Aufsicht, die sie dank der in der Verordnung Nr. 2216/2004 vorgesehenen Verwaltungs- und Überprüfungsinstrumente ausübt, und ihrer allgemeinen Aufsichtszuständigkeit gemäß den Art. 211 EG und 226 EG, die es ihr gestattet, im Fall eines Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht jederzeit tätig zu werden.

ii) Zu Art. 29 der Richtlinie 2003/87

107 Gemäß Art. 29 der Richtlinie 2003/87 kann ausnahmsweise und abweichend von der vorgesehenen Gesamtmenge an Zertifikaten die Zahl der individuell zugeteilten

Zertifikate später erhöht werden. Dies bestätigt, dass der Mitgliedstaat grundsätzlich nicht berechtigt ist, zusätzliche Zertifikate zuzuteilen. Die Richtlinie 2003/87 enthält jedoch keine ausdrückliche Bestimmung, wonach der Spielraum des Mitgliedstaats bei der Verwaltung der individuellen Zuteilung von Zertifikaten beschränkt wäre, sofern diese nicht zu einer Erhöhung, sondern ausschließlich zu einer nachträglichen Korrektur nach unten führt. Im letztgenannten Fall besteht nämlich keine Gefahr, dass über die im NZP vorgesehene Gesamtzahl hinaus Zertifikate zugeteilt werden, was gegen die Verpflichtung des Mitgliedstaats zur Verringerung der Emissionen verstoßen würde. In diesem Zusammenhang ist außerdem hervorzuheben, dass die Klägerin bei der Beantwortung eines Fragebogens der Kommission während des Verwaltungsverfahrens darauf hingewiesen hat, dass die nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 erlassene Zuteilungsentscheidung entgegen dem ursprünglich mitgeteilten NZP lediglich nachträgliche Anpassungen nach unten enthielt und keine Maßnahmen, durch die individuelle Zuteilungen erhöht wurden (siehe oben, Randnr. 34).

iii) Zu Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2216/2004

108 Wie von der Kommission vorgetragen, stellt Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2216/2004 lediglich eine Verfahrensregelung technischer Art dar, die der ordnungsgemäßen Verwaltung und der zentralen Führung des standardisierten und gesicherten Registrierungssystems auf europäischer Ebene dient, das u. a. die nationalen Zuteilungstabellen mit den Daten der einzelnen von den Mitgliedstaaten übermittelten NZP enthält. Diese Regelung legt die Voraussetzungen fest, unter denen Korrekturen gemeldet und in die nationale Zuteilungstabelle übernommen werden können, wobei diese Korrekturen jedoch die Wahrung des in Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Verfahrens der Übermittlung und der Kontrolle durch die Kommission voraussetzen. Folglich besagen diese Änderungsmöglichkeiten nichts darüber, ob die fraglichen Korrekturen rechtmäßig oder gerechtfertigt sind, und sie haben jedenfalls keinen Einfluss auf die Bedeutung der verschiedenen maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 2003/87. Dagegen bestätigt die Formulierung in Art. 38 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 2216/2004 „befindet … sich [diese Korrektur] im Einklang mit den Verfahren des [NZP]“ zumindest mittelbar, dass eine nachträgliche Änderung möglich ist, vorausgesetzt, die Methode für eine solche Korrektur ist im

NZP selbst ausdrücklich geregelt. Der genannten Regelung liegt damit die Annahme zugrunde, dass der Mitgliedstaat im NZP Korrekturmechanismen vorsehen kann, sofern sie objektiv und transparent im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 sind.

Zur Bedeutung der Hinweise der Kommission

i) Zur Selbstbeschränkungswirkung der Hinweise der Kommission

109 Soweit die Hinweise der Kommission als Teil des maßgeblichen rechtlichen Rahmens angesehen werden können, ist ihre Tragweite zu beurteilen und sind diejenigen ihrer Bestimmungen zu prüfen, die für die Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 relevant sind.

110 Zur Rechtsnatur dieser Hinweise ist festzustellen, dass für sie zwar mit Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 3, wonach „[d]ie Kommission … eine Anleitung zur Anwendung der in Anhang III aufgeführten Kriterien [erarbeitet]", eine ausdrückliche Rechtsgrundlage besteht, dass sie aber keiner der Handlungen des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts nach Art. 249 EG entsprechen (vgl. entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 6. April 2000, Spanien/Kommission, C-443/97, Slg. 2000, I-2415, Randnrn. 28 ff., sowie Urteile Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 81 angeführt, Randnr. 119, und Alpharma/Rat, oben in Randnr. 81 angeführt, Randnr. 140). Daraus ergibt sich jedoch die Befugnis der Kommission, vorab in Form dieser Hinweise zu erarbeiten und öffentlich mitzuteilen, welchen Inhalt und welche Bedeutung diese Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 aus ihrer Sicht haben und wie sie beabsichtigt, die ihr nach Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie obliegende Kontrolle der Vereinbarkeit

der von den Mitgliedstaaten erlassenen Umsetzungsmaßnahmen mit diesen Kriterien auszuüben. Die Hinweise gehören daher zu der Kategorie von Regeln, die als solche grundsätzlich keine eigene zwingende Drittwirkung besitzen und deren sich die Kommission in ihrer Verwaltungspraxis häufig bedient, um die Ausübung ihres Ermessens und ihrer Überwachungsbefugnis zu strukturieren und transparenter zu machen.

111 Insoweit ist auf die Rechtsprechung hinzuweisen, wonach das fragliche Organ dadurch, dass es Normen für die Verwaltungspraxis, die Außenwirkungen entfalten sollen, erlassen und durch ihre Veröffentlichung angekündigt hat, dass es sie von nun an auf die von diesen Normen erfassten Fälle anwenden werde, die Ausübung seines Ermessens beschränkt und nicht von diesen Normen abweichen kann, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Rechtssicherheit oder des Vertrauensschutzes geahndet würde. Daher ist nicht auszuschließen, dass derartige Verhaltensnormen mit allgemeiner Geltung unter bestimmten Voraussetzungen und je nach ihrem Inhalt Rechtswirkungen entfalten können und dass die Verwaltung von ihnen im Einzelfall nicht ohne Angabe von Gründen abweichen kann, die mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar sind (vgl. zu den Leitlinien der Kommission für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen auf dem Gebiet des Wettbewerbs Urteil des Gerichtshofs vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P und C-213/02 P, Slg. 2005, I-5425, Randnrn. 209 bis 211, vgl. ferner zu den Leitlinien der Kommission auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Cityflyer Express/Kommission, T-16/96, Slg. 1998, II-757, Randnr. 57), sofern ein solches Vorgehen nicht gegen andere höherrangige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verstößt. Insbesondere hat das Gericht auf den Gebieten der Landwirtschaft, der Gesundheit und der Umwelt anerkannt, dass sich die Gemeinschaftsorgane bei der Ausübung ihres Ermessens durch nicht in Art. 249 EG vorgesehene Maßnahmen, insbesondere durch Mitteilungen, selbst binden können, sofern diese Maßnahmen Regeln enthalten, denen sich die von diesen Organen zu verfolgende Politik entnehmen lässt, und nicht von Normen des Vertrags abweichen (vgl. Urteile Pfizer Animal Health/Rat, Randnr. 81 oben, Randnr. 119, und Alpharma/Rat, Randnr. 81 oben, Randnr. 140 und die dort angeführte Rechtsprechung).

112 Somit hat sich die Kommission durch ihre Hinweise in der Ausübung ihrer Kontrollbefugnis nach Art. 9 der Richtlinie 2003/87 selbst so beschränkt, dass sie von ihnen nicht abweichen kann, ohne gegebenenfalls gegen bestimmte allgemeine Rechtsgrundsätze wie die Grundsätze der Gleichbehandlung, des Vertrauensschutzes oder der Rechtssicherheit zu verstoßen. Folglich muss sich die Kommission, wenn sie Maßnahmen ergreift, die ihren Hinweisen zuwiderlaufen, diese insbesondere von den Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind, entgegenhalten lassen.

ii) Zur Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 im Licht der Hinweise der Kommission

113 Wie bereits erwähnt, hat sich die Kommission zum Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 in den Hinweisen Nrn. 97 bis 100 wie folgt geäußert:

„97. Ziel dieses Kriterium[s] ist die Transparenz des [NZP]. Die Anzahl Zertifikate pro Anlage soll bei Übermittlung des [NZP] an die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten angegeben und damit für die breite Öffentlichkeit sichtbar gemacht werden.

…

98. Dieses Kriterium gilt als erfüllt, wenn ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung zur Auflistung der unter die Richtlinie [2003/87] fallenden Anlagen nachgekommen ist …

…

100. Die Mitgliedstaaten müssen die Gesamtmenge der Zertifikate angeben, die jeder Anlage zugeteilt werden sollen, sowie die Menge der jedes Jahr an die einzelnen Anlagen gemäß Art. 11(4) [der Richtlinie 2003/87] ausgegebenen Zertifikate."

114 In Hinweis Nr. 97 der Kommission kommt derselbe Normzweck zum Ausdruck wie derjenige, auf dem die vom Ausschuss des Parlaments gegebene Begründung des Vorschlag zur Aufnahme von Kriterium 10 in die Richtlinie 2003/87 (siehe oben, Randnr. 98) beruht. Nach dieser Begründung soll nämlich für die Öffentlichkeit und die an der Verwaltung des Emissionshandelssystems beteiligten Behörden gewährleistet werden, dass im NZP transparent ist, wie viele Zertifikate je Anlage zugeteilt werden. Ebenso spricht die Formulierung „dieses Kriterium gilt als erfüllt" in Hinweis Nr. 98 der Kommission dafür, dass diese selbst zum Ausdruck bringen wollte, dass der Verpflichtung in Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 lediglich die Bedeutung einer formalen Verpflichtung zur Übermittlung der „Auflistung der unter die Richtlinie [2003/87] fallenden Anlagen" zukommt. Im Übrigen wird in Hinweis Nr. 100 der Kommission ebenso wie in der Formulierung von Kriterium 10 vom Mitgliedstaat nur verlangt, „die Gesamtmenge der Zertifikate an[zu]geben, die jeder Anlage zugeteilt werden sollen". Die Formulierung zur Angabe des Spielraums, über den der Mitgliedstaat für die Zuteilung der Zertifikate verfügt („zugeteilt werden sollen"), deckt sich also mit der in Kriterium 10 („zugeteilt werden sollen") und weicht nur geringfügig von der in den anderen einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 ab (siehe oben, Randnrn. 101 bis 106).

115 Daraus ergibt sich, dass die Kommission in ihren Hinweisen gegenüber dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 keine zusätzlichen Erläuterungen zur Bedeutung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 gibt, die geeignet wären, ihre Auslegung zu stützen, dass die streitigen Maßnahmen zur

nachträglichen Anpassung mit diesem Kriterium unvereinbar seien. Die Hinweise der Kommission enthalten auch keinen Anhaltspunkt für die Beantwortung der Frage, ob der Mitgliedstaat die individuelle Zuteilung von Zertifikaten nach Erlass seines NZP oder der Zuteilungsentscheidung nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 ändern darf.

116 Da jedoch die Hinweise der Kommission ihre Verwaltungs- und Kontrollpraxis konkretisieren und den Umfang des Spielraums, über den der Mitgliedstaat bei der Umsetzung der Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 verfügt, beschreiben sollen, hat die Kommission diese Hinweise, insbesondere deren wesentliche Aspekte, möglichst klar und genau abzufassen. Dies gilt umso mehr, als die von der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 ausgeübte Befugnis, die NZP zu kontrollieren und abzulehnen, eng begrenzt, nämlich auf die Prüfung der Vereinbarkeit der NZP allein mit den Kriterien des Anhangs III und den Bestimmungen von Art. 10 der Richtlinie 2003/87 beschränkt ist. Da die Hinweise der Kommission keine Aussagen zur Frage der Rechtmäßigkeit von nachträglichen Anpassungen der Zahl der individuell zugeteilten Zertifikate nach unten und zum Spielraum, über den der Mitgliedstaat dabei verfügt, enthalten, kann die Kommission dem Mitgliedstaat nicht wirksam entgegenhalten, dass solche Anpassungen verboten seien, ohne gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit oder des Vertrauensschutzes zu verstoßen, sondern muss sich umgekehrt selbst von dem Mitgliedstaat das Fehlen solcher Aussagen entgegenhalten lassen, sofern dies nicht anderen, insbesondere höherrangigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zuwiderläuft.

iii) Zur Bedeutung der Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004

117 Auch die Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004, in der die Begründung der am selben Tag erlassenen angefochtenen Entscheidung und insbesondere die Gründe, aus denen die Kommission die streitigen nachträglichen Anpassungen für

unvereinbar mit Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 hält, wiederholt und ergänzt werden, kann nicht zu einer anderen Auslegung der Hinweise der Kommission als in den vorstehenden Randnrn. 114 und 116 führen. Diese Mitteilung ist zwar ein wichtiges Element des unmittelbaren Kontexts, in dem die angefochtene Entscheidung erlassen wurde, und stellt damit eine Ergänzung zu der in dieser Entscheidung enthaltenen Begründung dar, die der Gemeinschaftsrichter bei seiner Nachprüfung der Rechtmäßigkeit zu berücksichtigen hat (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 8. Juli 2003, Verband der freien Rohrwerke u. a./Kommission, T-374/00, Slg. 2003, II-2275, Randnrn. 122 bis 124). Doch lag diese Mitteilung vor der Ausarbeitung des deutschen NZP noch nicht vor, was der Bundesrepublik Deutschland hätte helfen können, die Kriterien des Anhangs III zu beachten, und sie ist auch nicht auf Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 gestützt, so dass sie die Bedeutung der von der Kommission gemäß dieser Bestimmung erarbeiteten Hinweise nicht beeinflussen kann.

Ergebnis der systematischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

118 Nach alledem gelangt das Gericht zu dem Ergebnis, dass eine systematische Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 im Licht der übrigen Bestimmungen dieser Richtlinie und der Hinweise der Kommission nicht zu einer klaren und genauen Antwort auf die Frage führen kann, ob der Mitgliedstaat nach Genehmigung seines NZP durch die Kommission und Erlass der Zuteilungsentscheidung die individuelle Zuteilung der Zertifikate an die Anlagen nach unten anpassen darf.

e) Zur teleologischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

Vorbemerkung

119 Zur teleologischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 sind insbesondere die Ziele und die allgemeine Systematik dieser Richtlinie,

zu deren Verwirklichung bzw. Funktionieren die Kriterien des Anhangs III beitragen sollen, heranzuziehen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu fragen, ob die wirksame Verfolgung der Ziele dieser Richtlinie und damit die praktische Wirksamkeit der maßgeblichen Bestimmungen, die zur Erreichung dieser Ziele dienen sollen, darunter die Kriterien des Anhangs III, der Anerkennung nachträglicher Anpassungen der Zuteilungen von Zertifikaten nach unten als rechtmäßig entgegenstehen (siehe oben, Randnrn. 93 bis 118).

120 Daher sind zunächst die Ziele der Richtlinie 2003/87 zu bestimmen, deren Verfolgung möglicherweise durch die Anerkennung der Rechtmäßigkeit der streitigen nachträglichen Anpassungen behindert wird.

Zu den Zielen der Richtlinie 2003/87

121 Gemäß Art. 1 der Richtlinie 2003/87 besteht deren Hauptziel darin, „ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft … [zu schaffen], um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken“. Hierzu sieht Kriterium 1 a. E. des Anhangs III dieser Richtlinie vor, dass die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate für den fraglichen Zeitraum „nicht höher sein [darf] als der wahrscheinliche Bedarf für die strikte Anwendung der Kriterien dieses Anhangs“ und „bis 2008 … so groß sein [muss], dass sie mit einem Weg zur Erreichung oder Übererfüllung der Zielvorgaben jedes Mitgliedstaats gemäß der Entscheidung [2002/358] und dem Kyoto-Protokoll vereinbar ist“. Im vierten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 sind ferner die Verpflichtungen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten aus dem Kyoto-Protokoll erwähnt, ihre anthropogenen Treibhausgasemissionen zu senken.

122 Im fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 heißt es: „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." Nach dem siebten Erwägungsgrund sind „Gemeinschaftsvorschriften für die Zuteilung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten … notwendig, um die Integrität des Binnenmarktes zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden".

123 Dem 20. Erwägungsgrund zufolge wird „[d]iese Richtlinie … den Einsatz energieeffizienterer Technologien, einschließlich der Kraft-Wärme-Kopplungstechnologie, mit geringeren Emissionen je Produktionseinheit fördern". Darüber hinaus sollten laut dem 25. Erwägungsgrund „Politik und Maßnahmen … auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft in allen Wirtschaftssektoren … durchgeführt werden, um zu erheblichen Emissionsverringerungen zu gelangen".

124 Folglich ist es das erklärte Hauptziel der Richtlinie 2003/87, die Treibhausgasemissionen erheblich zu verringern, damit die Verpflichtungen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten aus dem Kyoto-Protokoll eingehalten werden können. Dieses Ziel soll unter Einhaltung einer Reihe von „Unterzielen" und durch Einsatz bestimmter Instrumente erreicht werden. Hauptinstrument hierfür ist das System für den Handel mit Treibhausgasemissionsrechten in der Gemeinschaft (Art. 1 und zweiter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87), dessen Funktionieren durch bestimmte „Unterziele" bedingt wird, nämlich Durchführung auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise, Schutz der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage und Schutz der Integrität des Binnenmarktes und der Wettbewerbsbedingungen (Art. 1 und die Erwägungsgründe 5 und 7 der Richtlinie 2003/87). Überdies wird nach der Richtlinie 2003/87 ein Instrument besonderer Art gefördert, nämlich der Einsatz energieeffizienterer Technologien mit geringeren Emissionen je Produktionseinheit (20. Erwägungsgrund der genannten Richtlinie).

125 Zudem ist Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87, das sich auf die Zuteilung von Zertifikaten an die im NZP aufgeführten Anlagen bezieht, gerade eine Gemeinschaftsvorschrift für die Zuteilung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten im Sinne des siebten Erwägungsgrundes und zielt somit darauf ab, „die Integrität des Binnenmarktes zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden". Daher kommt im Rahmen der teleologischen Auslegung von Kriterium 10 und damit bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung den „Unterzielen" des Schutzes der Integrität des Binnenmarktes und der Wettbewerbsbedingungen besondere Bedeutung zu.

126 Somit sind zur teleologischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 diese „Unterziele" heranzuziehen.

Zur Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 im Licht der Ziele dieser Richtlinie

i) Wesentliches Vorbringen der Parteien

127 Die Kommission macht insoweit im Rahmen ihres Vorbringens zu Kriterium 5 geltend, dass die nachträglichen Anpassungen den Anreiz für die Betreiber beeinträchtigten, sich entsprechend den Zielen der Richtlinie 2003/87 zu verhalten und ihre Emissionsmengen im Ergebnis zu verringern. Zur Begründung ihrer Auffassung trägt sie im Wesentlichen vor, dass sich diese Emissionsminderung nach Wahl der Betreiber durch Investitionen in energieeffizientere Technologien, die zu geringeren Emissionen je Produktionseinheit führten, oder durch Drosselung der Produktion, was zu einem proportionalen Rückgang der Emissionen führe, erreichen lasse.

Dagegen schüfen nachträgliche Anpassungen Unsicherheit oder hielten die Betreiber sogar von Investitionen ab, so dass die Verbesserung der Produktionstechnologie und die Produktionssenkungen geringer ausfielen als ohne Anpassungen.

128 Die Klägerin trägt dagegen vor, ein System nachträglicher Anpassungen, das die Betreiber davon abhalte, ihren Bedarf an Zertifikaten zu hoch anzusetzen, und damit „Überallokationen" vermeide, sei eine unerlässliche Voraussetzung zur Erreichung der Ziele der Richtlinie 2003/87, nämlich die Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise zu verringern. Dass die nachträglichen Anpassungen an Abweichungen der tatsächlichen von der prognostizierten Produktionsmenge anknüpften und nicht an die Senkung der Emissionsmenge, habe gerade zur Folge, dass die wirtschaftlichen Entscheidungen des Betreibers, Zertifikate hinzuzukaufen oder zu verkaufen, von der Effizienz seiner Anlage abhingen. Daher würden durch die nachträglichen Anpassungen weder der Anreiz für die Betreiber zur Verringerung ihrer Emissionen noch die Sicherheit der dafür getätigten Investitionen beeinträchtigt; das Gegenteil sei der Fall.

ii) Zu den relevanten Prüfungskriterien

129 Die relevanten Prüfungskriterien für die teleologische Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 und seine Anwendung auf die streitigen nachträglichen Anpassungen sind insbesondere erstens das Verhältnis zwischen Produktionsvolumen und Emissionsmenge in Bezug auf das Ziel der Verringerung der Emissionen, zweitens das Verhältnis zwischen diesem Ziel und dem Ziel der Wahrung der Bedingungen der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz (Art. 1 der Richtlinie 2003/87), drittens das Ziel der Verringerung der Emissionen durch technologische Verbesserungen (20. Erwägungsgrund dieser Richtlinie) und viertens das Ziel des Schutzes der Integrität des Binnenmarktes und der Wettbewerbsbedingungen (siebter Erwägungsgrund dieser Richtlinie).

Zum Verhältnis zwischen Produktionsvolumen und Emissionsmenge in Bezug auf das Ziel der Verringerung der Emissionen

130 Vorab ist festzustellen, dass zwischen den Parteien unstreitig ist, dass die fraglichen nachträglichen Anpassungen hauptsächlich auf Änderungen des Produktionsvolumens beruhen, d. h. auf der Änderung der Zahl der produzierten Einheiten, und nicht auf einer Änderung der Emissionsmenge einer Anlage. Wie die Klägerin in ihrer Antwort auf eine schriftliche Frage des Gerichts — seitens der Kommission unwidersprochen — ausgeführt hat, gilt dies auch für die im deutschen NZP vorgesehene Regel der „De-facto-Stilllegung" (siehe oben, Randnr. 31, erster Gedankenstrich), die in Art. 7 Abs. 9 Satz 1 ZuG umgesetzt wurde; die Anwendung dieser Regel hängt in der Sache von einem Rückgang des Produktionsvolumens ab, während der Rückgang der Emissionen der Anlage auf weniger als 10 % bzw. 60 % der durchschnittlichen jährlichen Emissionen der Basisperiode nur der Anlass für eine besondere Überprüfung dieses Sachverhalts durch die Behörde ist.

131 Angesichts der Ausführungen der Kommission in der angefochtenen Entscheidung braucht daher im Rahmen der teleologischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 lediglich geprüft zu werden, ob dieses Kriterium nachträglichen Anpassungen der Zuteilungen von Zertifikaten, die an einen Rückgang des Produktionsvolumens gebunden sind, entgegensteht.

132 Es ist festzustellen, dass, wie die Kommission in ihrer Antwort auf eine schriftliche Frage des Gerichts dargelegt hat, im Fall eines Rückgangs des Produktionsvolumens die Emissionen einer Anlage abnehmen und der Betreiber somit über Zertifikate verfügt, die er, sofern sie nicht zurückzugeben und zu löschen sind, entweder auf dem Handelsmarkt veräußern oder behalten kann. Jedoch nimmt in einem solchen Fall die Emissionsmenge nicht je Produktionseinheit, sondern nur absolut gesehen ab, und zwar proportional zum Rückgang des Produktionsvolumens. Daraus ergibt sich auch, dass nach einem solchen Produktionsrückgang nicht zwangsläufig die gesamte Emissionsmenge der in Anhang I der Richtlinie 2003/87 erfassten Industriezweige

abnimmt, da die freigewordenen Zertifikate später vom Betreiber selbst oder von anderen Betreibern, die sie auf dem Handelsmarkt gekauft haben, verwendet werden können. Daher ist die Senkung des Produktionsvolumens zwar unerlässlich, um dem Handelsmarkt Emissionszertifikate zuzuführen, gewährleistet jedoch für sich allein noch nicht die Erreichung des Hauptziels der Richtlinie 2003/87, die Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft wesentlich zu verringern.

133 Jedoch wird, wie die Kommission geltend gemacht hat, das Wissen des Betreibers, dass jeder von seinen Prognosen abweichende Produktionsrückgang durch nachträgliche Anpassungen bestraft wird, den Anreiz für ihn zur Senkung seiner Produktion, um Zertifikate freizusetzen, selbst dann verringern oder gar beseitigen, wenn auf dem Handelsmarkt die Nachfrage anderer Betreiber, die zusätzliche Zertifikate kaufen wollen, steigt. Geht man davon aus, dass in einem ordnungsgemäß funktionierenden Emissionshandelssystem die Deckung dieser Nachfrage möglich sein muss, erscheint der Schutz der Freiheit des Betreibers, seine Produktion zu senken und die so freigewordenen Zertifikate auf dem Handelsmarkt anzubieten, wichtig, um ihm eine kurzfristige Reaktion auf einen solchen Anstieg der Nachfrage anderer Betreiber zu ermöglichen. Schließlich sind zwar nachträgliche Anpassungen, die wie bei der „De-facto-Stilllegung" (siehe oben, Randnr. 3, erster Gedankenstrich) einen sehr erheblichen Produktionsrückgang voraussetzen, kaum geeignet, den Anreiz zu spontanen und begrenzten Senkungen des Produktionsvolumens als Reaktion auf Änderungen der Nachfrage auf dem Handelsmarkt zu verringern, doch verhält es sich anders bei nachträglichen Anpassungen, die bereits im Fall eines relativ geringen Produktionsrückgangs eingreifen, wie dies für Anlagen, die seit 2003 in Betrieb sind, und für neue Marktteilnehmer gilt (siehe oben, Randnr. 31, dritter und vierter Gedankenstrich).

134 Folglich hat die Kommission nachgewiesen, dass bestimmte der streitigen nachträglichen Anpassungen dadurch, dass sie die Betreiber von einer Senkung des Produktionsvolumens ihrer Anlagen abhalten, die Erreichung des Ziels des effektiven Funktionierens des Handelsmarkts im Sinne von Art. 1 und des fünften Erwägungsgrundes der Richtlinie 2003/87 beeinträchtigen könnten. Die Kommission hat jedoch nichts vorgetragen, was als Nachweis geeignet wäre, dass diese Anpassungen das Hauptziel der Richtlinie 2003/87, nämlich die Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen gemäß dieser Bestimmung zu verringern, beeinträchtigen.

135 Daher ist zu prüfen, ob die streitigen nachträglichen Anpassungen mit den in den vorstehenden Randnrn. 124 bis 126 genannten „Unterzielen" der Richtlinie 2003/87 vereinbar sind, mit denen die Verwirklichung des Hauptziels der Verringerung der Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen in Einklang gebracht werden muss.

Zur Abstimmung des Ziels der Verringerung der Emissionen mit dem Ziel der Wahrung der Bedingungen der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz

136 Gemäß ihrem Art. 1 dient die Richtlinie 2003/87 dem Ziel der Verringerung der Emissionen durch Schaffung eines Systems für den Handel mit Zertifikaten auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, gelten die Kriterien der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz nicht nur für das Funktionieren des Handelsmarkts selbst, sondern auch für die in Anhang I der Richtlinie 2003/87 erfassten Tätigkeitsbereiche, die dem Ziel der Verringerung der Emissionen unterliegen, wie den Sektor der Stahlproduktion oder den Energiesektor. Diese Feststellung wird zumindest mittelbar bestätigt durch den fünften Erwägungsgrund a. E. der Richtlinie 2003/87, wonach die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage durch den Handelsmarkt möglichst gering sein soll, und durch den siebten Erwägungsgrund, wonach Gemeinschaftsvorschriften für die Zuteilung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten notwendig sind, um die Integrität des Binnenmarktes zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

137 Insoweit ist daran zu erinnern, dass eine Senkung des Produktionsvolumens es zwar ermöglichen kann, das dem Handelsmarkt Emissionszertifikate zugeführt werden, aber nicht zwangsläufig eine Abnahme der gesamten Emissionsmenge zur Folge hat (siehe oben, Randnr. 132). Zudem könnte dieser Rückgang des Produktionsvolumens zu einer Unterversorgung auf dem fraglichen Gütermarkt führen, soweit die Produktion nicht mehr ausreicht, um die Nachfrage auf diesen Märkten zu decken, eine Situation, die insbesondere dann eintreten kann, wenn auf dem Handelsmarkt ein strukturelles Defizit des Angebots an Zertifikaten besteht und die Preise für Zertifikate weit über dem Gewinn liegen, den der Betreiber durch den Absatz der unter

Ausschöpfung seiner verfügbaren Zertifikate produzierten Güter erzielen könnte. Eine solche Situation folgt zwar aus der wirtschaftlichen Logik des Handelsmarktes, ließe sich aber wohl kaum in Einklang bringen mit der Wahrung der Bedingungen der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche und Gütermärkte, wie sie in Anhang I der Richtlinie 2003/87 genannt sind. Daher können entgegen der Auffassung der Kommission nachträgliche Anpassungen angesichts ihrer positiven Auswirkungen auf das Funktionieren der betreffenden Gütermärkte nicht als dem Ziel des Art. 1 der Richtlinie 2003/87 zuwiderlaufend angesehen werden, weil sie die Betreiber von der Senkung ihres Produktionsvolumens abhalten.

138 Folglich hat die Kommission nicht nachgewiesen, dass die abschreckende Wirkung von nachträglichen Anpassungen, die an einen Rückgang des Produktionsvolumens gebunden sind, dem Ziel der Wahrung der Bedingungen der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz hinsichtlich der fraglichen Tätigkeitsbereiche und Gütermärkte, die unter Anhang I der Richtlinie 2003/87 fallen, entgegensteht.

Zum Ziel der Verringerung der Emissionen durch technologische Verbesserungen

139 Ferner ist zu prüfen, ob die streitigen nachträglichen Anpassungen mit dem im 20. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 genannten „Unterziel" vereinbar sind, wonach diese Richtlinie „den Einsatz energieeffizienterer Technologien … mit geringeren Emissionen je Produktionseinheit fördern [wird]". Hierzu hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung nach Auffassung des Gerichts zu Unrecht behauptet, dass in diesem Erwägungsgrund lediglich eine erwünschte zukünftige Auswirkung der Durchführung der Richtlinie 2003/87 „festgestellt" werde und dass es sich allenfalls um ein „Nebenziel" handele. Obzwar dieser Erwägungsgrund im Futur („wird … fördern") und als Feststellung einer Tatsache formuliert ist, kann der Einsatz neuer ökologisch effizienterer Produktionstechnologien durch die Verringe-

rung der Emissionen je Produkteinheit nämlich zum einen wesentlich zu dem Hauptziel der Verringerung der Emissionen beitragen und zum anderen Bedingungen der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz wahren, und zwar sowohl auf dem Handelsmarkt als auch auf den fraglichen Gütermärkten, da der Einsatz solcher Technologien nicht mit einem Rückgang des Produktionsvolumens verbunden ist, durch den das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Märkte beeinträchtigt würde (siehe oben, Randnr. 137). Dies zeigt außerdem, dass die Investition in energieeffizientere Technologien ein Instrument ist, das dem der Senkung des Produktionsvolumens zumindest gleichwertig, wenn nicht gar überlegen ist, um das Ziel der wesentlichen Verringerung der Emissionen mit dem der Wahrung von Bedingungen der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz sowohl auf dem Handelsmarkt als auch auf dem fraglichen Gütermarkt in Einklang zu bringen.

140 Überdies wird entgegen der Ansicht der Kommission durch die streitigen nachträglichen Anpassungen, auch wenn sie die Betreiber davon abhalten könnten, ihr Produktionsvolumen zur Verringerung der Emissionen zu senken, weder das Ziel, die Betreiber zu veranlassen, in die Entwicklung energieeffizienterer Technologien zu investieren, noch die Sicherheit solcher Investitionen beeinträchtigt. Vielmehr sind solche Anpassungen, da sie die Betreiber davon abhalten, ihre Produktion entgegen ihren eigenen Prognosen zu senken, angesichts der beschränkten Menge an verfügbaren Emissionszertifikaten dazu geeignet, den Anreiz zu verstärken, die Emissionen durch Investitionen in die Verbesserung der Energieeffizienz der Produktionstechnologie zu verringern.

141 Insoweit kann die Kommission nicht mit Erfolg geltend machen, die streitigen nachträglichen Anpassungen seien nicht geeignet, dem Ziel der Verringerung der Emissionen zu dienen, da die freigesetzten Zertifikate nicht sofort gelöscht, sondern der Reserve zugeführt würden, um für neue Marktteilnehmer verfügbar zu sein, mit der Folge, dass die Gesamtzahl der Zertifikate unverändert bleibe. Zum einen trägt diese Behauptung nicht dem Umstand Rechnung, dass im Fall einer Freisetzung von Zertifikaten infolge eines Rückgangs des Produktionsvolumens zum Zweck des Verkaufs nicht verwendeter Emissionszertifikate nicht notwendigerweise eine andere Situation bestünde (siehe oben, Randnr. 132). Zum anderen wäre gerade in diesem letztgenannten Fall der Anreiz, in die Entwicklung einer effizienteren Technologie

zu investieren, zumindest schwächer, da sich den Betreibern ein anderer Weg zur Verringerung ihrer Emissionen böte, der kurzfristig weniger kosten würde. Das Argument der Kommission, die nachträglichen Anpassungen seien unter dem Blickwinkel des Umweltschutzes neutral oder gar schädlich, geht daher fehl. Überdies scheint die Kommission damit ihren eigenen Äußerungen in ihrer Mitteilung vom 7. Juli 2004 (S. 8) zu widersprechen, wo es heißt, dass bei nachträglichen Anpassungen nach unten „positive Auswirkungen für die Umwelt geltend gemacht werden könnten". Es ist jedoch festzustellen, dass die positive Auswirkung nachträglicher Anpassungen zugunsten des Ziels der wesentlichen Verringerung der Emissionen deutlich stärker wäre, wenn die entzogenen Zertifikate, statt der Reserve zugeführt zu werden, sofort gelöscht würden.

142 Folglich verstoßen die streitigen nachträglichen Anpassungen entgegen den Behauptungen der Kommission nicht gegen das Ziel einer Verringerung der Emissionen durch Investitionen in energieeffizientere Technologien im Sinne des 20. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2003/87.

Zum Ziel des Schutzes der Integrität des Binnenmarktes und der Wettbewerbsbedingungen

143 Schließlich ist auch die Frage zu prüfen, ob die streitigen nachträglichen Anpassungen zu den Zielen im Sinne des siebten Erwägungsgrundes der Richtlinie 2003/87 beitragen, die Integrität des Binnenmarktes zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, denen im Rahmen der Auslegung von Kriterium 10 dieser Richtlinie besondere Bedeutung zukommt (siehe oben, Randnr. 125).

144 Wie die Klägerin vorträgt, werden Betreiber naturgemäß anstreben, möglichst viele Zertifikate zu erhalten, so dass sie stark dazu neigen werden, ihren eigenen Bedarf

an Emissionszertifikaten — und sei es auch aufgrund mangelnder Sorgfalt — zu überschätzen. Daraus ergibt sich eine Gefahr der „Überallokation" zugunsten bestimmter Betreiber, vor allem derjenigen, bei denen sich eine Überprüfung anhand historischer Produktionsdaten als schwierig oder unmöglich erweist (siehe oben, Randnr. 31, dritter und vierter Gedankenstrich). In diesem Zusammenhang trägt die Kommission, abgesehen von ihrem allgemeinen Postulat, dass die Zahl der Zertifikate vorab festgelegt werden müsse, kein konkretes Gegenargument zum Vorbringen der Klägerin vor, dass nachträgliche Anpassungen geradezu einen Beitrag zur Beibehaltung und Wiederherstellung der Wettbewerbsbedingungen darstellten, indem durch sie vermieden werde, dass bestimmte Betreiber im Wege einer „Überallokation" von Zertifikaten gegenüber anderen Betreibern ungerechtfertigt bevorteilt würden.

145 Zudem ist festzustellen, dass die Kommission selbst von dem Grundsatz auszugehen scheint, wie er in ihrem Schreiben vom 17. März 2004 an die Mitgliedstaaten betreffend die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet der Beihilfen zu den NZP erwähnt ist, dass solche „Überallokationen" gegen Art. 87 Abs. 1 EG verstoßen könnten und möglicherweise den Wettbewerb verfälschten oder zu verfälschen drohten. Unter diesen Umständen ist die kaum substantiierte Behauptung der Kommission, das Emissionshandelssystem beruhe auf Prognosen und umfasse Mechanismen zur Selbstkorrektur, die die Chancengleichheit der Betreiber sicherstellten, so dass Verzerrungen des Wettbewerbs von vornherein ausgeschlossen seien, nicht nachvollziehbar und daher zurückzuweisen.

146 Die Kommission hat auch weder im Verwaltungsverfahren noch in der angefochtenen Entscheidung, noch in ihrer Mitteilung vom 7. Juli 2004 und nicht einmal im schriftlichen Verfahren vor dem Gericht ausreichende Anhaltspunkte angeführt, um die Rechtmäßigkeit der streitigen nachträglichen Anpassungen im Hinblick auf das Ziel des Schutzes der Integrität des Binnenmarktes in Frage zu stellen. Wie die Kommission selbst in ihrer Antwort auf eine präzise Frage des Gerichts eingeräumt hat, hat ihre erst in der mündlichen Verhandlung vorgetragene Auffassung, der freie Handel mit Emissionszertifikaten werde innerhalb der Gemeinschaft unzulässig beschränkt — weil dem Handelsmarkt Zertifikate entzogen und der Reserve zugeführt würden, die nur den Betreibern von in Deutschland gelegenen Anlagen zugänglich seien —, in der Begründung der angefochtenen Entscheidung und in den das

Verwaltungsverfahren betreffenden Schriftstücken der Akte keinerlei Niederschlag gefunden. Jedenfalls reichen die sehr allgemeinen Hinweise in Nr. 2 der Klagebeantwortung auf die Möglichkeit nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87, Emissionszertifikate innerhalb der Gemeinschaft zu übertragen, sowie in den Nrn. 5 und 6 der Gegenerwiderung auf die Notwendigkeit, die Effektivität des Emissionshandelssystems zu schützen, nicht aus, um als eine dahin gehende Rüge betrachtet zu werden. Das Gericht weist allerdings darauf hin, dass diese Beurteilung einer etwaigen Prüfung der streitigen nachträglichen Anpassungen im Licht der im Vertrag verankerten Grundfreiheiten, insbesondere des freien Warenverkehrs nach Art. 28 EG und der Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG, nicht vorgreift; eine solche Prüfung fehlt jedoch sowohl in der angefochtenen Entscheidung als auch in der Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004 völlig. Da hierzu kein klares und präzises Verteidigungsvorbringen der Kommission vorliegt und angesichts der Notwendigkeit, die Zuständigkeitsverteilung und das institutionelle Gleichgewicht zwischen der Verwaltung und der rechtsprechenden Gewalt zu wahren, kann sich das Gericht im vorliegenden Fall nicht an die Stelle der Kommission setzen, was die Prüfung in der Phase des Verwaltungsverfahrens angeht, ob die maßgeblichen Regelungen des deutschen NZP mit den Grundfreiheiten des Vertrags im Einklang stehen.

147 Folglich hat die Kommission nicht rechtlich hinreichend nachgewiesen, dass die streitigen nachträglichen Anpassungen gegen die Ziele des Schutzes der Integrität des Binnenmarktes und der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsbedingungen verstoßen.

Ergebnis der teleologischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

148 Nach alledem ist das Gericht der Auffassung, dass die Kommission die Bedeutung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87, wie es im Licht der Ziele dieser Richtlinie, insbesondere der in ihrem siebten Erwägungsgrund formulierten, zu verstehen ist, verkannt hat, indem sie die streitigen nachträglichen Anpassungen als der Systematik und der allgemeinen Struktur dieser Richtlinie widersprechende Maßnahmen einstufte. Insoweit reicht der Umstand, dass die streitigen nachträglichen Anpassungen die Betreiber davon abhalten könnten, ihr Produktionsvolumen und damit ihre Emissionsmengen zu senken, für sich allein nicht aus, um ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf die Gesamtheit der Ziele der Richtlinie 2003/87 in Frage

zu stellen. Zudem ergibt sich aus der Selbstbeschränkungswirkung der Hinweise der Kommission, dass diese sich von der Klägerin den Mangel an Klarheit und Genauigkeit hinsichtlich der Frage, ob die streitigen nachträglichen Anpassungen im Licht der Ziele dieser Richtlinie verboten sind, entgegenhalten lassen muss (siehe oben, Randnrn. 112 und 116).

f) Ergebnis in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung im Hinblick auf Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

149 Daher ist auf der Grundlage einer wörtlichen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung im Ergebnis festzustellen, dass die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 den Spielraum des Mitgliedstaats bei der Wahl der Formen und Mittel zur Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht in dem Sinne beschränkt, dass es der Anwendung der streitigen nachträglichen Anpassungen entgegenstünde. Folglich ist die angefochtene Entscheidung insoweit rechtsfehlerhaft.

150 Daraus ergibt sich, dass die Kommission bei der Anwendung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 einen Rechtsfehler begangen hat und dass der erste Teil des ersten Klagegrundes der Klägerin durchgreift.

3. Zur Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung im Hinblick auf Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87

a) Allgemeines

151 Im vierten Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung führt die Kommission im Wesentlichen aus, nachträgliche Anpassungen der Zahl der neuen Marktteil-

nehmern zugeteilten Zertifikate verstießen gegen Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87, da die neuen Marktteilnehmer gegenüber den vom deutschen NZP bereits erfassten Anlagenbetreibern, für die es keine solche Anpassungen gebe, ungerechtfertigt bevorzugt würden. Ferner heißt es in der Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004: „Die Absicht [der Klägerin], … die Zuteilung von Zertifikaten für neue Marktteilnehmer anzupassen, verstößt gegen Kriterium 5, nach dem gemäß dem EG-Vertrag Diskriminierungsfreiheit gefordert wird, da derartige Ex-post-Anpassungen neue Marktteilnehmer gegenüber den Betreibern anderer Anlagen begünstigen würden, für die nach der Richtlinie [2003/87] keine Ex-post-Anpassungen zulässig sind."

152 Insoweit ist der Wortlaut von Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 in Erinnerung zu rufen, wonach „[g]emäß den Anforderungen des Vertrags, insbesondere der Artikel 87 und 88, … der Plan Unternehmen oder Sektoren nicht in einer Weise unterschiedlich behandeln [darf], dass bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten ungerechtfertigt bevorzugt werden". Was das Diskriminierungsverbot angeht, hat die Kommission zudem in ihrem Hinweis Nr. 51 zum Kriterium 6, das sich spezifisch auf neue Marktteilnehmer bezieht, ausgeführt, dass Leitprinzip für deren Zugang zu Zertifikaten der Grundsatz der Gleichbehandlung sei. Schließlich heißt es in Hinweis Nr. 61, dass, „[u]m das Prinzip der Gleichbehandlung zu wahren, … das Verfahren für die Zuteilung von Zertifikaten an neue Marktteilnehmer soweit möglich das Gleiche sein [sollte] wie bei vergleichbaren etablierten Marktteilnehmern", zugleich aber auch, dass „[a]us bestimmten Gründen … jedoch Anpassungen vorgenommen werden [können]".

153 Aus Vorstehendem geht hervor, dass die Kommission Kriterium 5, in dem ausdrücklich auf den Begriff der unterschiedlichen Behandlung hingewiesen wird, zu Recht als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2003/87 durch die Mitgliedstaaten, d. h. insbesondere im Rahmen der Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage der NZP, betrachtet. Zudem bezieht sich die Kommission in ihren Hinweisen ebenfalls zu Recht auf die Voraussetzungen für die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, wie sie von der

Rechtsprechung anerkannt worden sind, nämlich insbesondere das Erfordernis, die Situationen der betreffenden Personen zu vergleichen („bei vergleichbaren etablierten Marktteilnehmern"), und die Möglichkeit der objektiven Rechtfertigung einer unterschiedlichen Behandlung („Anpassungen aus bestimmten Gründen"). Nach der Rechtsprechung verlangt dieser Grundsatz nämlich, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden dürfen, es sei denn, dass dies objektiv gerechtfertigt ist (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 2005, Alliance for Natural Health u. a., C-154/04 und C-155/04, Slg. 2005, I-6451, Randnr. 115 und die dort angeführte Rechtsprechung).

b) Zum Vergleich der Situationen der betroffenen Betreiber

154 Um festzustellen, ob die Kommission den Grundsatz der Gleichbehandlung auf den vorliegenden Fall richtig angewandt hat, ist zunächst die Frage zu prüfen, ob sie ordnungsgemäß nachgeprüft hat, ob hinsichtlich der Anwendung der nachträglichen Anpassungen die Situation der neuen Marktteilnehmer derjenigen der anderen Anlagenbetreiber entspricht oder nicht.

155 Hierzu ist daran zu erinnern, dass der deutsche NZP, anders als die Kommission anzunehmen scheint, nachträgliche Anpassungen nicht nur für neue Marktteilnehmer, sondern auch für bestimmte Anlagenbetreiber vorsieht, die bereits auf dem Markt sind und unter den deutschen NZP fallen.

156 Nach dem deutschen NZP können nachträgliche Anpassungen nämlich zum einen im Fall eines wesentlichen Produktionsrückgangs oder einer „De-facto-Stilllegung"

(siehe oben, Randnr. 31, erster Gedankenstrich, und Randnr. 89) bei sämtlichen Betreibern angewandt werden. Ohne geprüft zu haben, ob sich diese unterschiedlichen Betreiber, die ebenfalls den Regeln der nachträglichen Anpassungen unterworfen sind, in einer unterschiedlichen oder einer vergleichbaren Lage befinden, kann die Kommission daher nicht in derart allgemeiner Weise mit Erfolg geltend machen, dass der deutsche NZP für die anderen Betreiber gegenüber neuen Marktteilnehmern eine ungleiche Behandlung vorsehe.

157 Zum anderen sieht der deutsche NZP für den Sonderfall der Anlagen, die in den Jahren 2003 oder 2004 in Betrieb genommen wurden (siehe oben, Randnr. 31, dritter Gedankenstrich, und Randnr. 88), die Anwendung ähnlicher nachträglicher Anpassungen wie derjenigen für neue Marktteilnehmer vor. Dies wird durch das Zuteilungsgesetz bestätigt, nach dem für die neuen Marktteilnehmer und die Betreiber, die ihre Produktion nach 2002 aufgenommen haben, dieselbe Widerrufsregelung gilt (vgl. zum einen § 8 Abs. 4 ZuG und zum anderen § 11 Abs. 5 in Verbindung mit § 8 Abs. 4 ZuG). Insoweit ist festzustellen, dass die Klägerin, ebenso wie im Fall der nachträglichen Anpassungen für neue Marktteilnehmer, die nachträglichen Anpassungen für in den Jahren 2003 oder 2004 in Betrieb genommene Anlagen im Wesentlichen mit der Gefahr von „Überallokationen" rechtfertigt, die sich daraus ergebe, dass die betreffenden Betreiber im Rahmen des Zuteilungsverfahrens nach der Berechnungsmethode des „Benchmarking" veranlasst sein könnten, überhöhte Prognosen abzugeben. Nach Auffassung der Klägerin besteht nämlich eine solche Gefahr nicht bei Anlagen, die schon seit mindestens 2002 in Betrieb sind und für welche die Berechnungsmethode des „Grandfathering" angewandt wird, da bei dieser die Daten über die in der Vergangenheit erzielten Produktionsvolumen relativ verlässlich seien.

158 Nach alledem ist das Vorbringen der Kommission, auf das sie ihre allgemeine Schlussfolgerung im vierten Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung stützt, die nachträglichen Anpassungen für neue Marktteilnehmer verstießen gegen Kriterium 5, weil sie diesen gegenüber anderen Betreibern, die nicht den Bestimmungen über die nachträglichen Anpassungen unterlägen, einen Vorteil verschaffen könnten, weder durch Tatsachen untermauert noch rechtlich begründet.

159 Erstens ergibt sich weder aus der angefochtenen Entscheidung noch aus den Äußerungen der Kommission, warum und inwieweit sich neue Marktteilnehmer gegenüber den anderen Betreibern hinsichtlich der Anwendung der nachträglichen Anpassungen in einer entsprechenden oder einer anderen Lage befinden sollen. Im Gegenteil ist in der angefochtenen Entscheidung offensichtlich nicht berücksichtigt, dass für Betreiber von Anlagen, die ihren Betrieb nach 2002 aufgenommen haben, ähnliche oder sogar gleiche nachträgliche Anpassungen wie für neue Marktteilnehmer anwendbar sind.

160 Zweitens ist, wie die Klägerin im Rahmen ihres dritten Klagegrundes vorträgt, das von der Kommission während des Verfahrens vor dem Gericht vorgetragene Argument, eine Möglichkeit zur späteren Korrektur der Zahl der zugeteilten Zertifikate sei für die neuen Marktteilnehmer insofern günstiger, als diese bei der Einreichung des Zuteilungsantrags überhöhte Prognosen des Produktionsvolumens abgeben könnten und die deutschen Behörden weniger aufmerksam kontrollierten, in mehrfacher Hinsicht offensichtlich widersprüchlich und falsch.

161 Zum einen ist nämlich das Argument widersprüchlich, dass eine nachträgliche Korrektur der Zahl der einem Betreiber zugeteilten Zertifikate nach unten — d. h. eine Entzugsmaßnahme, die ihm zum Nachteil gereicht, weil ihm ein „Gut“ mit Handelswert genommen wird — diesem gegenüber den anderen Betreibern, für die kein solcher Korrekturmechanismus gelte, einen „Vorteil“ verschaffen könne. Zum anderen wird mit diesem Argument unterstellt, dass die anderen Betreiber, sofern sie sich in einer vergleichbaren Situation befinden, nicht denselben „Vorteil“ erhalten, was jedenfalls nicht für die Betreiber gilt, die nach 2002 in den Markt eintraten und demselben Korrekturmechanismus unterliegen.

162 Zudem ist die Behauptung, der Anreiz für neue Marktteilnehmer zu überhöhten Prognosen sei bei Bestehen einer Korrekturmöglichkeit höher als ohne eine solche,

sehr spekulativ und ebenfalls widersprüchlich. Das Gegenteil ist nämlich der Fall, da ein Betreiber, der bei Abgabe seines Antrags weiß, dass eine nachträgliche Anpassung möglich ist, eher geneigt sein wird, dem zuvorzukommen. Schließlich kann auch das Argument nicht überzeugen, dass die zuständigen Behörden weniger Sorgfalt an den Tag legten, wenn sie nachträglich korrigieren könnten, da es im Interesse jeder effektiven Verwaltung liegt, spätere Komplikationen, insbesondere zeitaufwendige Entzugsmaßnahmen, die erhebliche Verwaltungsressourcen erfordern, von vornherein zu vermeiden.

163 Nach alledem ist der vierte Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung offensichtlich widersprüchlich und falsch und stellt eine offensichtliche Missachtung der Anwendungsvoraussetzungen des Grundsatzes der Gleichbehandlung dar. Zudem kann die Kommission, wenn sie nach Art. 9 der Richtlinie 2003/87 prüft, ob der Mitgliedstaat Kriterium 5 beachtet hat, nicht einfach eine Ungleichbehandlung behaupten, ohne zuvor mit aller gebotenen Sorgfalt die dafür maßgeblichen Voraussetzungen, wie sie in der oben in Randnr. 153 angeführten Rechtsprechung aufgestellt worden sind, geprüft und bei der Begründung ihres Ergebnisses angemessen berücksichtigt zu haben.

164 Daraus ergibt sich, dass die Kommission bei der Anwendung von Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 einen Rechtsfehler begangen hat und dass der zweite Teil des ersten Klagegrundes der Klägerin ebenfalls durchgreift.

165 Wegen seines engen Zusammenhangs mit dem ersten Klagegrund hält es das Gericht jedoch für angebracht, den dritten Klagegrund zu prüfen.

III — *Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 253 EG*

A — *Vorbringen der Parteien*

166 Die Klägerin trägt vor, Art. 1 Buchst. a und Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Entscheidung beruhten auf einer Verletzung der Begründungspflicht nach Art. 253 EG, da im vierten Erwägungsgrund dieser Entscheidung gestützt auf Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 offensichtlich fehlerhaft festgestellt werde, dass durch die nachträglichen Anpassungen neue Marktteilnehmer gegenüber anderen Betreibern ungerechtfertigt bevorzugt würden. Die Kommission habe insoweit übersehen, dass zum einen der NZP nicht vorsehe, dass neue Marktteilnehmer zusätzliche Zertifikate erhalten könnten, sondern nur, dass sie lediglich nachträglichen Anpassungen nach unten unterlägen, und dass zum anderen die Entziehung von Zertifikaten nach einer solchen Anpassung eine Belastung und keine Bevorzugung darstelle. Eine Bevorzugung könne auch nicht darin gesehen werden, dass sich die Zuteilung für neue Marktteilnehmer anders als bei bestehenden Anlagen an der voraussichtlichen Produktion orientiere, denn dieser Vorteil werde durch die Möglichkeit nachträglicher Anpassungen nach unten gerade ausgeglichen. Daher seien Art. 1 Buchst. a und Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Entscheidung auch aus diesem Grund für nichtig zu erklären.

167 Die Kommission verweist auf ihre Ausführungen zur Unbegründetheit der Rüge eines Verstoßes gegen Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 und gelangt zu dem Ergebnis, dass die angefochtene Entscheidung nicht gegen Art. 253 EG verstoße.

B — *Würdigung durch das Gericht*

168 Zunächst ist daran zu erinnern, dass der Beachtung der Begründungspflicht gemäß Art. 253 EG, wie sie in Art. 9 Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 2003/87 bekräftigt worden ist, bei Entscheidungen, mit denen die Kommission einen NZP ganz oder teilweise ablehnt, eine umso größere Bedeutung zukommt, als die Kommission bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnis nach Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie 2003/87 komplexe wirtschaftliche und ökologische Bewertungen anzustellen hat und die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Begründetheit dieser Bewertungen durch den Gemeinschaftsrichter beschränkt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 21. November 1991, Technische Universität München, C-269/90, Slg. 1991, I-5469, Randnr. 14).

169 Insoweit ist festzustellen, dass das Vorbringen, auf das die Klägerin diesen Klagegrund stützt, eher zur materiellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung gehört, da es um die Anwendung von Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 geht. Da das Verteidigungsmittel der Verletzung der Begründungspflicht einen Gesichtspunkt darstellt, den der Gemeinschaftsrichter jedenfalls von Amts wegen prüfen kann (Urteile des Gerichtshofs vom 20. Februar 1997 Kommission/Daffix, C-166/95 P, Slg. 1997, I-983, Randnr. 24, und vom 3. Juli 2003, Belgien/Kommission, C-457/00, Slg. 2003, I-6931, Randnr. 102), ist seine Begründetheit zu prüfen.

170 In Anbetracht der Erwägungen in den vorstehenden Randnrn. 158 bis 164 ist das Gericht der Auffassung, dass die Kommission ihre Begründungspflicht nach Art. 253 EG verletzt hat, indem sie zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung weder in der angefochtenen Entscheidung noch in ihrer Mitteilung vom 7. Juli 2004, noch beim Erlass dieser Handlungen irgendeine Erläuterung gegeben hat. Dieser Begründungsmangel betrifft insbesondere den in der angefochtenen Entscheidung angeführten Grund, dass neue Marktbeteiligte im Hinblick auf die Anwendung nachträglicher Anpassungen günstiger und anders gestellt seien als sonstige Betreiber, das Fehlen eines Vergleichs in der angefochtenen Entscheidung zwischen der Lage

neuer Marktteilnehmer und der Lage von Betreibern, die ähnlichen nachträglichen Anpassungen unterliegen, und das fehlende Eingehen der Kommission auf die Frage, ob eine etwaige Ungleichbehandlung möglicherweise gerechtfertigt ist.

171 Folglich greift dieser Klagegrund durch und Art. 1 Buchst. a und Art. 2 Buchst. a der angefochtenen Entscheidung sind auch aus diesem Grund für nichtig zu erklären.

IV — *Ergebnis*

172 Da der erste und der dritte Klagegrund begründet sind und ausreichen, um den Anträgen der Klägerin auf Nichtigerklärung stattzugeben, ist über den zweiten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 176 EG geltend gemacht wird, nicht zu entscheiden.

Kosten

173 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Art. 1 der Entscheidung K(2004) 2515/2 endg. der Kommission vom 7. Juli 2004 über den nationalen Plan zur Zuteilung von Zertifikaten für Treibhausgasemissionen, der von der Bundesrepublik Deutschland gemäß 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 übermittelt wurde, wird für nichtig erklärt.

2. Art. 2 Buchst. a bis c der genannten Entscheidung wird für nichtig erklärt, soweit damit der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben wird, die dort erfassten nachträglichen Anpassungen abzuschaffen und die Abschaffung der Kommission mitzuteilen.

3. Die Kommission trägt die Kosten.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. November 2007.

Der Kanzler Der Präsident

E. Coulon M. Jaeger

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen ..... I - 4442

Sachverhalt, Verfahren und Anträge der Parteien ..... II - 4452

Entscheidungsgründe ..... II - 4463

I — Vorbemerkung ..... II - 4463

II — Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4463

A — Vorbringen der Parteien ..... II - 4463

1. Vorbringen der Klägerin ..... II - 4463

a) Vorbemerkung ..... II - 4463

b) Zur Einhaltung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4464

c) Zur Einhaltung von Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4466

d) Zum Umfang der Kontrollbefugnis der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 2003/87 und zum Spielraum, den diese Richtlinie den Mitgliedstaaten lässt ... II - 4467

e) Zu den ökonomischen Argumenten der Kommission ..... II - 4469

2. Vorbringen der Kommission ..... II - 4471

a) Zur Bedeutung der Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 als Prüfungsmaßstab für die von der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie ausgeübte Kontrolle ..... II - 4471

b) Zur Vereinbarkeit des deutschen NZP mit Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4471

c) Zur Vereinbarkeit des deutschen NZP mit Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4473

B — Würdigung durch das Gericht ..... II - 4476

1. Zur Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und zum Umfang der gerichtlichen Nachprüfung ..... II - 4476

2. Zur Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung im Hinblick auf Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4479

a) Zu den streitigen nachträglichen Anpassungen ..... II - 4479

b) Zur wörtlichen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4482

c) Zur historischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4484

d) Zur systematischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4485

Zu den maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 und der Verordnung Nr. 2216/2004 ..... II - 4485

i) Zu den Art. 9 und 11 der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4485

ii) Zu Art. 29 der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4488

iii) Zu Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2216/2004 ..... II - 4489

Zur Bedeutung der Hinweise der Kommission ..... II - 4490

i) Zur Selbstbeschränkungswirkung der Hinweise der Kommission ..... II - 4490

ii) Zur Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 im Licht der Hinweise der Kommission ..... II - 4492

iii) Zur Bedeutung der Mitteilung der Kommission vom 7. Juli 2004 ..... II - 4494

Ergebnis der systematischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4495

e) Zur teleologischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4495

Vorbemerkung ..... II - 4495

Zu den Zielen der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4496

Zur Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 im Licht der Ziele dieser Richtlinie ..... II - 4498

i) Wesentliches Vorbringen der Parteien ..... II - 4498

ii) Zu den relevanten Prüfungskriterien ..... II - 4499

Zum Verhältnis zwischen Produktionsvolumen und Emissionsmenge in Bezug auf das Ziel der Verringerung der Emissionen ..... II - 4500

Zur Abstimmung des Ziels der Verringerung der Emissionen mit dem Ziel der Wahrung der Bedingungen der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz ..... II - 4502

Zum Ziel der Verringerung der Emissionen durch technologische Verbesserungen ..... II - 4503

Zum Ziel des Schutzes der Integrität des Binnenmarktes und der Wettbewerbsbedingungen ..... II - 4505

Ergebnis der teleologischen Auslegung von Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4507

f) Ergebnis in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung im Hinblick auf Kriterium 10 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4508

3. Zur Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung im Hinblick auf Kriterium 5 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 ..... II - 4508

a) Allgemeines ..... II - 4508

b) Zum Vergleich der Situationen der betroffenen Betreiber ..... II - 4510

III — Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht nach Art. 253 EG ..... II - 4514

A — Vorbringen der Parteien ..... II - 4514

B — Würdigung durch das Gericht ..... II - 4515

IV — Ergebnis ..... II - 4516

Kosten ..... II - 4516