Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Siebte Kammer)

7. März 2013*

„Umwelt — Richtlinie 2003/87/EG — System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten — Übergangsvorschriften betreffend die Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten ab 2013 — Benchmarks für die Berechnung der Zuteilung von Emissionszertifikaten — Gleichbehandlung — Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache T-370/11

Republik Polen, vertreten durch M. Szpunar, B. Majczyna, C. Herma und M. Nowacki als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch E. White, K. Herrmann und K. Mifsud-Bonnici als Bevollmächtigte,

Beklagte,

betreffend einen Antrag auf Nichtigerklärung des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 130, S. 1)

erlässt

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. Dittrich (Berichterstatter), der Richterin I. Wiszniewska-Białecka und des Richters M. Prek,

Kanzler: C. Heeren, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 28. November 2012

folgendes

* Verfahrenssprache: Polnisch.

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Am 13. Oktober 2003 erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2003/87/EG 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), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (ABl. L 140, S. 63) (im Folgenden: Richtlinie 2003/87). Dieses System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten wurde geschaffen, um Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union zu verringern.

2 Nach Art. 10a der Richtlinie 2003/87 erlässt die Europäische Kommission unionsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten. Die Kommission ist zu diesem Zweck insbesondere verpflichtet, die Benchmarks für die einzelnen Sektoren festzulegen und dabei als Ausgangspunkt die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors oder Teilsektors der Union in den Jahren 2007 und 2008 zugrunde zu legen. Auf der Grundlage dieser Benchmarks wird die Zahl der Emissionszertifikate berechnet, die ab 2013 den einzelnen betroffenen Anlagen zuzuteilen sind.

3 Am 27. April 2011 erließ die Kommission den Beschluss 2011/278/EU zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87 (ABl. L 130, S. 1, im Folgenden: angefochtener Beschluss). Nach seinem Art. 2 regelt der angefochtene Beschluss die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten für ortsfeste Anlagen im Sinne von Kapitel III der Richtlinie 2003/87 in Handelszeiträumen ab 2013, ausgenommen die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten zur Modernisierung der Stromerzeugung gemäß Art. 10c dieser Richtlinie. Nach dem ersten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses müssen die Zuteilungen vor Beginn der Handelsperiode feststehen, damit der Markt reibungslos funktionieren kann. In Anhang I des angefochtenen Beschlusses hat die Kommission die Benchmarks im Sinne von Art. 10a der Richtlinie 2003/87 festgelegt.

Verfahren und Anträge der Parteien

4 Die Republik Polen hat mit am 8. Juli 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift die vorliegende Klage erhoben.

5 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Siebte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

6 Die Parteien haben in der Sitzung vom 28. November 2012 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet. In der Sitzung hat die Republik Polen darauf hingewiesen, dass ihre Ausführungen in der Klageschrift zu den Sektoren der chemischen Industrie und der Raffinerie, die im Rahmen des Klagegrundes eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfolgten, nur zur Stützung dieses Klagegrundes dienten und keinen eigenständigen Klagegrund enthielten.

7 Die Republik Polen beantragt,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

8 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Republik Polen die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

9 Die Republik Polen führt für ihre Klage vier Klagegründe an. Mit dem ersten macht sie einen Verstoß gegen Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV geltend und begründet dies damit, dass die Kommission die Besonderheiten der einzelnen Mitgliedstaaten im Brennstoffbereich nicht berücksichtigt, bei der Berechnung der Emissionsbenchmarks die Bezugsleistung von Erdgas verwendet und Erdgas als Referenzbrennstoff herangezogen habe. Mit dem zweiten Klagegrund rügt die Klägerin, die Kommission habe dadurch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und gegen Art. 191 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 AEUV verstoßen, dass sie bei der Erarbeitung des angefochtenen Beschlusses die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union außer Acht gelassen habe. Mit dem dritten Klagegrund macht sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend, da die Kommission in dem angefochtenen Beschluss die Emissionsbenchmarks auf einem restriktiveren Niveau festgelegt habe, als es die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie 2003/87 erfordere. Mit dem vierten Klagegrund rügt sie einen Verstoß gegen Art. 10a in Verbindung mit Art. 1 der Richtlinie 2003/87 und die fehlende Zuständigkeit der Kommission für den Erlass des angefochtenen Beschlusses.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV

10 Die Republik Polen trägt vor, die Kommission habe durch den Erlass des angefochtenen Beschlusses gegen Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV verstoßen, weil dieser Beschluss das Recht eines Mitgliedstaats berühre, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen. Die Kommission habe beim Erlass der Regeln für die Festlegung der Emissionsbenchmarks für bestimmte Produkte aus Anlagen, die zum System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten gehörten, Erdgas privilegiert, das nur in einigen Mitgliedstaaten gegenüber anderen Brennstoffen wie Kohle, die in anderen Mitgliedstaaten als Hauptbrennstoff verwendet werde, überwiege. Die Kommission habe für die Berechnung der Produkt-, Wärme- und Brennstoff-Benchmarks Erdgas als Referenzbrennstoff herangezogen. Da die Kohletechnologie eine ständig sinkende Emissionsintensität aufweise, sei diese Wahl willkürlich und ungerechtfertigt. Eine Anlage, in der modernste Kohletechnologie eingesetzt werde, erhalte also weniger kostenlose Zertifikate als eine Anlage, in der eine ältere, aber auf Erdgas basierende Technologie verwendet werde, was eine drastische Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zur Folge habe, die Kohletechnologie einsetzten. Dies führe zu einer Verringerung ihrer Produktion und damit zu einem Sinken des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Mitgliedstaaten, die Kohle als Hauptbrennstoff verwendeten, sowie zu einer „Verlagerung von CO_2-Emissionen“, nämlich dazu, dass die Tätigkeiten von in der Union ansässigen Unternehmen in Sektoren, die starker internationaler Konkurrenz ausgesetzt seien, in Drittländer ausgelagert würden, in denen die Anforderungen bezüglich von Treibhausgasen weniger streng seien. Die Umorientierung der Unternehmen hin zum Erwerb von Gastechnologie als Folge des angefochtenen Beschlusses steigere den Erdgasbedarf des betreffenden Mitgliedstaats, beeinträchtige seine Energiebilanz und zwinge ihn zu einer Neugestaltung seiner gesamten Energiepolitik.

11 Erstens ist zur Rüge eines Verstoßes gegen Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV festzustellen, dass diese Bestimmung durch den Vertrag von Lissabon eingeführt wurde und gemäß Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 1 die Maßnahmen der Organe im Bereich der Energiepolitik betrifft.

12 Nach Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 1 und 2 AEUV berühren die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Ziele der Union im Energiebereich nach Abs. 1 zu verwirklichen, unbeschadet des Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.

13 Bei dem angefochtenen Beschluss handelt es sich jedoch um eine Maßnahme zur Durchführung der Richtlinie 2003/87, da er auf deren Art. 10a als Rechtsgrundlage gestützt ist. Die Richtlinie hat ihrerseits Art. 175 Abs. 1 EG (nach Änderung jetzt Art. 192 Abs. 1 AEUV) als Rechtsgrundlage. Damit stellt der angefochtene Beschluss eine Maßnahme im Bereich der Umweltpolitik und keine Maßnahme nach Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV dar.

14 Entgegen dem Vorbringen der Republik Polen lassen die Formulierungen in der Präambel der Richtlinie 2003/87 und der des angefochtenen Beschlusses, die zum einen auf den EG-Vertrag, insbesondere auf Art. 175 Abs. 1 EG, und zum anderen auf die Richtlinie 2003/87 und ihren Art. 10a verweisen, nicht den Schluss zu, dass alle Bestimmungen des EG-Vertrags oder der Richtlinie 2003/87 Rechtsgrundlagen für diese Richtlinie oder den angefochtenen Beschluss bilden. Nach ständiger Rechtsprechung muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Im vorliegenden Fall wurde die Richtlinie 2003/87 allein auf der Grundlage des Art. 175 Abs. 1 EG erlassen, und Art. 10a der Richtlinie ist die einzige Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2008, Parlament/Rat, C-155/07, Slg. 2008, I-8103, Randnrn. 34 bis 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

15 Da somit der angefochtene Beschluss auf der Grundlage einer Richtlinie erlassen wurde, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV fällt, und die Republik Polen die Wahl der Rechtsgrundlage für die Richtlinie nicht beanstandet, ist die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV jedenfalls zurückzuweisen.

16 Diese Schlussfolgerung wird nicht durch das Vorbringen der Republik Polen in Frage gestellt, dass die Beurteilung der Rechtmäßigkeit jedes Rechtsakts der Union anhand aller Vertragsbestimmungen und nicht nur anhand der Bestimmungen über die Politik erfolge, deren Ziele durch einen bestimmten Rechtsakt zu verwirklichen seien. Nach Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV habe ein Mitgliedstaat das Recht, unbeschadet des Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen. Dieses Recht sei ein Grundsatz, der sich unter Beachtung der Ausnahme nach Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV auf alle Politiken der Union beziehe. Maßnahmen die im Rahmen anderer Politiken erlassen würden, dürften dieses Recht nicht beeinträchtigen. Die Mitgliedstaaten hätten der Union nie eine ausschließliche Zuständigkeit für den von Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV erfassten Bereich eingeräumt.

17 Hierzu ist festzustellen, dass zwar nach Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV die gemäß dem Verfahren nach Unterabs. 1 erlassenen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Ziele der Energiepolitik der Union nach Abs. 1 zu verwirklichen, nicht das Recht eines Mitgliedstaats berühren dürfen, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen. Jedoch deutet nichts darauf hin, dass Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV ein allgemeines und auf dem Gebiet der Umweltpolitik der Union anwendbares Verbot aufstellt, dieses Recht zu berühren (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 6. September 2012, Parlament/Rat, C-490/10, Randnr. 77). Zum

einen ist nämlich Art. 194 AEUV eine allgemeine Vorschrift nur für den Energiebereich und weist somit eine sektorspezifische Zuständigkeit zu (Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Parlament/Rat, Urteil vom 6. September 2012, Nr. 33). Zum anderen verweist Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV ausdrücklich auf Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV. Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV sieht nämlich vor, dass das Verbot der Berührung des Rechts eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen, unbeschadet des Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV gilt. Zwar ist die letztgenannte Bestimmung nur verfahrensrechtlicher Natur, doch enthält sie spezielle Regeln für die Umweltpolitik der Union. Folglich ist das Recht aus Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da der angefochtene Beschluss eine von der Union im Rahmen ihrer Umweltpolitik getroffene Maßnahme darstellt.

18 Die in Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV genannten Maßnahmen implizieren ein Tätigwerden der Unionsorgane auf dem Gebiet der Energiepolitik (Urteile des Gerichtshofs vom 30. Januar 2001, Spanien/Rat, C-36/98, Slg. 2001, I-779, Randnr. 54, und vom 13. September 2005, Kommission/Rat, C-176/03, Slg. 2005, I-7879, Randnr. 44). Art. 192 Abs. 2 AEUV ist jedoch im Licht von Abs. 1 auszulegen. Gemäß Art. 192 Abs. 1 AEUV beschließt der Rat im dort vorgesehenen Verfahren über das Tätigwerden der Union zur Erreichung der in Art. 191 AEUV genannten umweltpolitischen Ziele. Erlässt der Rat die in Art. 192 Abs. 2 AEUV bezeichneten Vorschriften und Maßnahmen, so ist abweichend vom Verfahren nach Abs. 1 das in Abs. 2 genannte Verfahren zu befolgen. Bereits aus dem Wortlaut dieser beiden Bestimmungen ergibt sich somit, dass die Rechtsgrundlage für Rechtsakte des Rates zur Erreichung der in Art. 191 AEUV genannten Ziele grundsätzlich Art. 192 Abs. 1 AEUV ist. Art. 192 Abs. 2 AEUV ist nach seiner Formulierung hingegen dann anzuwenden, wenn die darin genannten Maßnahmen betroffen sind, z. B. solche, die die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung in erheblicher Weise berühren (vgl. in diesem Sinne Urteil Spanien/Rat, Randnrn. 45 und 46).

19 Zweitens ist, soweit die Republik Polen einen Verstoß gegen Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. C AEUV geltend macht, festzustellen, dass der Rat nach dieser Bestimmung abweichend von dem Beschlussverfahren des Abs. 1 und unbeschadet des Art. 114 AEUV gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Parlaments, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) sowie des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union einstimmig Maßnahmen erlässt, die die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.

20 Es ist daran zu erinnern, dass der angefochtene Beschluss eine Maßnahme zur Durchführung der Richtlinie 2003/87 ist und auf deren Art. 10a als Rechtsgrundlage gestützt ist. Dieser wurde durch die Richtlinie 2009/29 in die Richtlinie 2003/87 eingefügt.

21 Wie die Republik Polen aber einräumt, hat sie gegen die Richtlinie 2009/29 keine Rügen erhoben. Daher kann sie in Ermangelung einer Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 10a der Richtlinie 2003/87 nicht mit Erfolg geltend machen, der angefochtene Beschluss verstoße gegen Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV, da er nur eine Maßnahme zur Durchführung von Art. 10a der Richtlinie 2003/87 ist. Das Vorbringen der Republik Polen zu Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV ist allerdings im Rahmen der Prüfung des geltend gemachten Verstoßes gegen Art. 10a der Richtlinie 2003/87 zu berücksichtigen (vgl. unten, Randnrn. 104 bis 107).

22 Der erste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und gegen Art. 191 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 191 Abs. 3 AEUV

23 Dieser Klagegrund gliedert sich in zwei Teile. Mit dem ersten Teil wird ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung gerügt, mit dem zweiten ein Verstoß gegen Art. 191 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 AEUV.

Zum ersten Teil: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

24 Die Republik Polen macht im Wesentlichen geltend, dass die Kommission die Anlagen, die Erdgas verwendeten, im Verhältnis zu den Anlagen, die andere Energiequellen nutzten, willkürlich bevorzugt habe, indem sie die Ex-ante-Benchmarks für die Berechnung der Anzahl der den betreffenden Anlagen kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate im angefochtenen Beschluss einheitlich bestimmt habe. Damit habe die Kommission gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.

25 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der angefochtene Beschluss eine Maßnahme zur Durchführung der Richtlinie 2003/87 ist, die nach ihrem Art. 1 ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union geschaffen hat, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken. Nach Art. 1 Abs. 2 schreibt die Richtlinie auch eine stärkere Reduzierung von Treibhausgasemissionen vor, um die Verringerungsraten zu erreichen, die aus wissenschaftlicher Sicht zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderungen erforderlich sind.

26 Zu diesem Zweck bestimmt Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87, dass die unionsweite Menge der Zertifikate, die ab 2013 jährlich vergeben werden, ab der Mitte des Zeitraums von 2008 bis 2012 linear verringert wird. Nach Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie musste die Kommission die absolute unionsweite Menge der Zertifikate für 2013 veröffentlichen. Zu diesem Zweck hat sie den Beschluss 2010/634/EU vom 22. Oktober 2010 zur Anpassung der gemeinschaftsweiten Menge der im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems für 2013 zu vergebenden Zertifikate und zur Aufhebung des Beschlusses 2010/384/EU (ABl. L 279, S. 34) erlassen. Diese absolute Menge wird nach den Regeln der Art. 10, 10a und 10c der Richtlinie 2003/87 vergeben. So wird ein Teil der Zertifikate auf der Grundlage des Art. 10a der Richtlinie und des angefochtenen Beschlusses kostenlos zugeteilt. Ein weiterer Teil der Zertifikate wird nach Art. 10c der Richtlinie für die Modernisierung der Stromerzeugung kostenlos zugeteilt. Alle Zertifikate, die nicht gemäß den Art. 10a und 10c kostenlos zugeteilt werden, werden nach Art. 10 der Richtlinie ab 2013 von den Mitgliedstaaten versteigert.

27 Nach dem 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 sollte die Versteigerung das Grundprinzip für die Zuteilung der Zertifikate sein. Art. 10a der Richtlinie 2003/87 und der angefochtene Beschluss, dessen Rechtsgrundlage dieser Artikel ist, schaffen ein Übergangssystem für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für andere Sektoren als den von Art. 10c der Richtlinie 2003/87 erfassten Sektor der Stromerzeugung. Der Übergangscharakter der kostenlosen Zuteilung ergibt sich eindeutig aus Art. 10a Abs. 11 Satz 2 der Richtlinie 2003/87, wonach die kostenlose Zuteilung nach 2013 Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % reduziert wird, so dass im Jahr 2027 keine kostenlose Zuteilung erfolgt.

28 Zur Bestimmung der Modalitäten für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten hat die Kommission gemäß Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 drei Arten von Ex-ante-Benchmarks festgelegt. Sie hat nämlich, wie dem fünften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zu entnehmen ist, Produkt-Benchmarks festgelegt, soweit, auch unter Berücksichtigung der Komplexität der Produktionsprozesse, Produktdefinitionen und Produktklassifikationen vorlagen, die eine Überprüfung der Produktionsdaten und eine unionsweit einheitliche Anwendung der Produkt-Benchmarks zwecks Zuteilung von Emissionszertifikaten gestatteten. Soweit die Berechnung eines Produkt-Benchmarks nicht möglich war, jedoch für die kostenlose Zuteilung von

Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstanden, hat die Kommission ausweislich des zwölften Erwägungsgrundes des angefochtenen Beschlusses auf Fall-Back-Methoden zurückgegriffen. So wurde der Wärme-Benchmark für Wärmeverbrauchsprozesse festgelegt, bei denen ein Träger messbarer Wärme eingesetzt wird. Zudem wurde der Brennstoff-Benchmark für den Fall festgelegt, dass nichtmessbare Wärme verbraucht wird. Im zwölften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses heißt es, dass die Wärme- und Brennstoff-Benchmarkwerte nach den Grundsätzen der Transparenz und Einfachheit und unter Zugrundelegung der Bezugsleistung eines gängigen Brennstoffs berechnet worden sind, der unter dem Gesichtspunkt der THG-Effizienz und unter Berücksichtigung der energieeffizienten Techniken als Brennstoff zweiter Wahl angesehen werden kann. Die Kommission hat hierzu darauf hingewiesen, dass es sich bei diesem Brennstoff um Erdgas gehandelt habe. Sie trägt vor, dass es zu sehr geringen Mengen kostenloser Zertifikate für die Wärmeerzeugung und den Brennstoffverbrauch geführt hätte, wenn der in Bezug auf Treibhausgasemissionen effizienteste Brennstoff – die Biomasse – als Referenzbrennstoff herangezogen worden wäre.

29 Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist somit zu prüfen, ob die Kommission bei der Festlegung der Produkt-, Wärme- und Brennstoff-Benchmarks im angefochtenen Beschluss gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen hat.

30 Der Grundsatz der Gleichbehandlung als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (Urteile des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique und Lorraine u. a., C-127/07, Slg. 2008, I-9895, Randnr. 23, und vom 29. März 2012, Kommission/Estland, C-505/09 P, Randnr. 64).

31 Als Erstes macht die Republik Polen zu den im angefochtenen Beschluss festgelegten Produkt-Benchmarks geltend, dass ihre unterschiedslose Anwendung auf Unternehmen, die Erdgas verwendeten, wie auf Unternehmen, die Kohle – einen hohe Emissionen an Kohlendioxid (CO_2) verursachenden Brennstoff – einsetzten, den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälsche und damit gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoße. Diese Unternehmen befänden sich aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Brennstoffe in unterschiedlichen Situationen. Sie würden aber durch den angefochtenen Beschluss ohne objektive Rechtfertigung gleichbehandelt. Damit dieser Beschluss mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar sei, müsse der Produkt-Benchmark entsprechend geändert werden, z. B. gemäß dem Vorschlag der Republik Polen zu den Brennstoff-Emissionsparametern.

32 Die Kommission bestreitet nicht, Anlagen gleichbehandelt zu haben, die sich aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Brennstoffe in unterschiedlichen Situationen befinden. Sie macht jedoch geltend, dass diese Gleichbehandlung im angefochtenen Beschluss im Hinblick auf die Richtlinie 2003/87 objektiv gerechtfertigt sei.

33 Nach der Rechtsprechung ist eine solche Gleichbehandlung gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht (vgl. in diesem Sinne Urteil Arcelor Atlantique und Lorraine u. a., oben in Randnr. 30 angeführt, Randnr. 47).

34 Nach dem fünften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses wurde für die Festlegung des Produkt-Benchmarks nicht nach geografischen Standorten oder eingesetzten Technologien, Rohmaterialien oder Brennstoffen differenziert, um Verzerrungen von komparativen Vorteilen bezüglich der CO_2-Effizienz in der EU-Wirtschaft zu vermeiden und um die Harmonisierung der übergangsweisen kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten zu erleichtern.

35 Im Hinblick auf das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, wie es mit der Richtlinie 2003/87 für die Handelszeiträume ab 2013 geschaffen wurde, ist daher zu prüfen, ob die Gleichbehandlung von Anlagen, die sich aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Brennstoffe in unterschiedlichen Situationen befinden, bei der Festlegung der Produkt-Benchmarks objektiv gerechtfertigt ist.

36 Der Unionsrichter hat den Unionsbehörden im Rahmen der Ausübung der ihnen übertragenen Zuständigkeiten ein weites Ermessen zugebilligt, wenn ihre Tätigkeit politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen beinhaltet und wenn sie komplexe Beurteilungen und Prüfungen vornehmen müssen. Selbst wenn die Unionsbehörden über eine solche Befugnis verfügen, sind sie jedoch verpflichtet, ihre Entscheidung auf Kriterien zu stützen, die objektiv sind und in angemessenem Verhältnis zu dem mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziel stehen, und dabei alle sachlichen Umstände sowie die zum Zeitpunkt des Erlasses der fraglichen Maßnahme verfügbaren technischen und wissenschaftlichen Daten zu berücksichtigen (vgl. Urteil Arcelor Atlantique und Lorraine u. a., oben in Randnr. 30 angeführt, Randnrn. 57 und 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 die Schaffung eines Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zum Ziel hat, auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken. Dieses System verringert jedoch diese Emissionen nicht selbst, sondern dient dem Anreiz und der Förderung des Strebens nach geringstmöglichen Kosten, um eine Verringerung dieser Emissionen auf ein bestimmtes Niveau zu erreichen (Urteil Arcelor Atlantique und Lorraine u. a., oben in Randnr. 30 angeführt, Randnr. 31). Nach Art. 1 Abs. 2 schreibt die Richtlinie auch eine stärkere Reduzierung von Treibhausgasemissionen vor, um die Verringerungsraten zu erreichen, die aus wissenschaftlicher Sicht zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderungen erforderlich sind. Dem 20. Erwägungsgrund zufolge soll die Richtlinie den Einsatz energieeffizienterer Technologien, einschließlich der Kraft-Wärme-Kopplungstechnologie, mit geringeren Emissionen je Produktionseinheit fördern.

38 Diese Ziele spiegeln sich in Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/87 wider, der Regeln für die Festlegung der Ex-ante-Benchmarks enthält. Danach sind diese Benchmarks so festzulegen, dass durch die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden, indem sie den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO_2, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, Rechnung tragen, und keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen geboten werden.

39 In Anbetracht dieser Regeln ist in Übereinstimmung mit der Kommission festzustellen, dass eine Unterscheidung der Produkt-Benchmarks nach Maßgabe des verwendeten Brennstoffs den Industrieanlagen, in denen ein hohe CO_2-Emissionen verursachender Brennstoff verwendet wird, keine Anreize böte, nach Lösungen zur Verringerung ihrer Emissionen zu suchen, sondern sie im Gegenteil dazu veranlasste, den Status quo zu erhalten, was Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/87 widerspräche. Eine solche Unterscheidung bärge außerdem die Gefahr einer Erhöhung der Emissionen, weil die Industrieanlagen, die einen geringe CO_2-Emissionen verursachenden Brennstoff verwenden, dazu veranlasst werden könnten, diesen durch einen Brennstoff mit höherer CO_2 -Emission zu ersetzen, um mehr kostenlose Emissionszertifikate erhalten zu können.

40 Zweitens musste die Kommission nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 unionsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten erlassen. Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 2003/87 sieht vor, dass in jedem Sektor bzw. Teilsektor der Benchmark grundsätzlich für die Produkte und nicht für die Einsatzstoffe berechnet wird, um die Treibhausgasemissionsreduktionen und Energieeinsparungen während sämtlicher Produktionsprozesse des betreffenden Sektors bzw. Teilsektors zu maximieren.

41 Die Anwendung eines Korrekturfaktors nach Maßgabe des in einer Anlage mit Produkt-Benchmark verwendeten Brennstoffs, wie dies die Republik Polen als mögliche Korrektur dieses Benchmarks vorgeschlagen hat, hätte zur Folge, dass die Zahl der einer Anlage kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate von einem Einsatzstoff, nämlich dem in der Anlage verwendeten Brennstoff, abhinge. Nach Art. 10 Abs. 2 Buchst. a des angefochtenen Beschlusses wird diese Zahl nämlich grundsätzlich anhand des Produkt-Benchmarks und der produktbezogenen historischen Aktivitätsrate berechnet. Die Einführung eines zusätzlichen Faktors, nämlich der Berücksichtigung des verwendeten Brennstoffs, würde keine Anreize für eine unionsweite vollständige Harmonisierung der Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten schaffen, in deren Rahmen der Benchmark grundsätzlich – wie dies in Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen ist – für die Produkte berechnet wird, sondern hätte aufgrund eines Einsatzstoffs unterschiedliche Regeln für die Anlagen des gleichen Sektors oder Teilsektors zur Folge. Hierbei ist auch zu beachten, dass der Gesetzgeber nach dem achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 im Hinblick auf die im ersten und im zweiten Handelszeitraum gesammelten Erfahrungen ein stärker harmonisiertes Emissionshandelssystem schaffen wollte, um die Vorteile des Emissionshandels besser zu nutzen, Verzerrungen auf dem Binnenmarkt zu vermeiden und die Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen zu erleichtern.

42 Drittens ist im 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ausgeführt, dass es angesichts der Ziele, die Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Union zu eliminieren und beim Übergang der Wirtschaft der Union zu einem sicheren und nachhaltigen Wirtschaftsraum mit niedrigem CO_2-Ausstoß das höchste Maß an wirtschaftlicher Effizienz zu gewährleisten, nicht zweckdienlich ist, die Wirtschaftssektoren im Rahmen des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich zu behandeln. Die Absage des Gesetzgebers an eine solche unterschiedliche Behandlung steht der Argumentation der Republik Polen entgegen, dass die Maßnahmen nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 den speziellen Kontext jedes einzelnen Mitgliedstaats berücksichtigen müssten. Sind nämlich die Anteile der verschiedenen Primärenergiequellen am Verbrauch der Mitgliedstaaten so unterschiedlich, wie die Republik Polen vorgetragen hat, bestünde die Gefahr, dass die Einführung eines Korrekturfaktors nach Maßgabe des verwendeten Brennstoffs zu einer unterschiedlichen Behandlung der Sektoren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat führt.

43 Hierbei ist außerdem zu beachten, dass, weil kein solcher Korrekturfaktor angewandt wird, auch keine Anlage einen Wettbewerbsvorteil erhält, indem ihr wegen des verwendeten Brennstoffs eine größere Menge kostenloser Zertifikate zugeteilt wird. Wie im 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ausgeführt, wollte der Gesetzgeber die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Anlagen im Wege harmonisierter Unionsvorschriften („Ex-ante-Benchmarks“) gestatten, um Wettbewerbsverzerrungen in der Union zu minimieren. Das Vorbringen der Republik Polen, die Festlegung von Produkt-Benchmarks im angefochtenen Beschluss verfälsche den Wettbewerb, ist daher zurückzuweisen.

44 Nach alledem kann die bei der Festlegung der Produkt-Benchmarks erfolgte Gleichbehandlung von Anlagen, die sich aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Brennstoffe in unterschiedlichen Situationen befinden, als objektiv gerechtfertigt angesehen werden.

45 Als Zweites trägt die Republik Polen zu den im angefochtenen Beschluss festgelegten Wärme- und Brennstoff-Benchmarks vor, dass die Kommission, indem sie für die Festlegung dieser Benchmarks Erdgas als Referenzbrennstoff herangezogen habe, die Anlagen, die diese Energiequelle nutzten, willkürlich gegenüber den Anlagen bevorzugt habe, in denen andere Energiequellen wie Stein- und Braunkohle genutzt würden. Dadurch habe die Kommission gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, weil sie die Mitgliedstaaten, deren Energieversorgungsstruktur in hohem Maße auf Erdgas und zu einem kleinen Teil auf Kohle gestützt sei, gegenüber den Mitgliedstaaten bevorzugt habe, in denen die fragliche Struktur erheblich davon abweiche. Das Gericht habe bestätigt, dass die Kommission, wenn sie die Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems für den Handel mit

Treibhausgasemissionszertifikaten gleichbehandle, den spezifischen Kontext des nationalen Energiemarkts der einzelnen Mitgliedstaaten nicht außer Acht lassen dürfe. In Polen hätten Stein- und Braunkohle 2009 bis zu 57 % des Primärenergieverbrauchs ausgemacht; der Anteil an Erdgas und erneuerbaren Energien sei mit 14 % bzw. 5 % deutlich geringer gewesen als in anderen Mitgliedstaaten. Zudem würden in Polen 92 % des elektrischen Stroms aus Stein- und Braunkohle gewonnen. Somit weise die Republik Polen von allen Industrien, die von dem Phänomen der sogenannten „Verlagerung von CO_2-Emissionen“ bedroht seien, die höchste Quote auf.

46 Zunächst ist zu den Angaben der Republik Polen zum Primärenergieverbrauch und zur Stromerzeugung festzustellen, dass nach Art. 10a Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 eine kostenlose Zuteilung für Stromerzeuger grundsätzlich ausgeschlossen ist. Zwar zweifelt die Kommission die Angaben zum Primärenergieverbrauch in Polen und in anderen Mitgliedstaaten nicht an, doch sind die Angaben zur Stromerzeugung für den vorliegenden Fall unerheblich.

47 Es ist daran zu erinnern, dass die Wärme- und Brennstoff-Benchmarkwerte laut dem zwölften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses nach den Grundsätzen der Transparenz und Einfachheit und unter Zugrundelegung der Bezugsleistung eines gängigen Brennstoffs berechnet wurden, der unter dem Gesichtspunkt der THG-Effizienz und unter Berücksichtigung der energieeffizienten Techniken als Brennstoff zweiter Wahl angesehen werden kann. Wie bereits festgestellt (siehe oben, Randnr. 28), handelte es sich bei diesem Brennstoff um Erdgas, da es nach Ansicht der Kommission zu sehr geringen Mengen kostenloser Zertifikate für die Wärmeerzeugung und den Brennstoffverbrauch geführt hätte, wenn der in Bezug auf Treibhausgasemissionen effizienteste Brennstoff – die Biomasse – als Referenzbrennstoff herangezogen worden wäre. Damit bestreitet die Kommission nicht, dass Anlagen gleichbehandelt worden sind, die sich aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Brennstoffe in unterschiedlichen Situationen befinden. Sie macht jedoch geltend, dass diese Gleichbehandlung im Hinblick auf die Richtlinie 2003/87 objektiv gerechtfertigt sei.

48 Im Hinblick auf das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, wie es in der Richtlinie 2003/87 für die Handelszeiträume ab 2013 geschaffen wurde, ist daher zu prüfen, ob die Festlegung der Wärme- und Brennstoff-Benchmarks anhand der Bezugsleistung von Erdgas objektiv gerechtfertigt ist. Obwohl die Kommission über ein weites Ermessen verfügt, war sie doch verpflichtet, ihre Entscheidung auf Kriterien zu stützen, die objektiv sind und in angemessenem Verhältnis zu dem mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziel stehen (siehe oben, Randnr. 36).

49 Erstens ist festzustellen, dass die betreffenden Anlagen aufgrund der Entscheidung, für die Festlegung der Wärme- und Brennstoff-Benchmarks die Bezugsleistung von Erdgas heranzuziehen, weniger kostenlose Emissionszertifikate erhalten werden, als wenn die Kommission einen höhere CO_2-Emissionen verursachenden Brennstoff wie Kohle gewählt hätte. Daher hat die Entscheidung für Erdgas als Brennstoff mit geringer CO_2-Emission unbestreitbar eine Verringerung der Treibhausgasemissionen zum Ziel. Insbesondere sollen mit dieser Entscheidung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden, wie dies in Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen ist. Um nämlich zusätzliche Kosten durch die Ersteigerung von Emissionszertifikaten auf dem Markt zu vermeiden, werden die betreffenden Anlagen dazu veranlasst, die kostenlos zugeteilten Zertifikate nicht zu überschreiten.

50 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Entscheidung, für die Festlegung der Wärme- und Brennstoff-Benchmarks die Leistung eines anderen Brennstoffs als Erdgas (wie z. B. Kohle) zu verwenden, nicht hätte verhindern können, dass Anlagen, die sich aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Brennstoffe in unterschiedlichen Situationen befinden, gleichbehandelt werden. Wären die Benchmarks auf einen Brennstoff gestützt, der höhere CO_2-Emissionen als Erdgas verursacht, hätte dies nämlich schlicht höhere Wärme- und Brennstoff-Benchmarks zur Folge. Dies könnte nur dazu führen, dass allen betroffenen Anlagen und damit auch den Anlagen, in denen ein geringe CO_2-Emissionen verursachender Brennstoff verwendet wird, wegen desselben Faktors mehr kostenlose Emissionszertifikate zugeteilt würden.

51 Was drittens das Vorbringen der Republik Polen anbelangt, es sei der spezifische Kontext des nationalen Energiemarkts zu berücksichtigen, hat das Gericht zwar bereits für Recht erkannt, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 2003/87 und damit auch bei der Wahl der Maßnahmen, die sie als die geeignetsten ansehen, um im spezifischen Kontext des nationalen Energiemarkts das in der Richtlinie festgesetzte Ziel zu erreichen, über einen gewissen Spielraum verfügen (Urteile des Gerichts vom 23. September 2009, Polen/Kommission, T-183/07, Slg. 2009, II-3395, Randnr. 88, und Estland/Kommission, T-263/07, Slg. 2009, II-3463, Randnr. 53).

52 Diese Rechtsprechung betraf jedoch die Aufstellung von nationalen Plänen für die Zuteilung von Zertifikaten vor Beginn des zweiten Handelszeitraums für Zertifikate (2008 bis 2012) und erging damit in einem anderen rechtlichen Kontext als der angefochtene Beschluss.

53 Die mit der Richtlinie 2009/29 für die Handelszeiträume ab 2013 eingeführten Regeln haben nämlich die Methoden für die Zuteilung der Zertifikate stark verändert, um ein stärker harmonisiertes Emissionshandelssystem zu schaffen, damit die Vorteile des Emissionshandels besser genutzt, Verzerrungen auf dem Binnenmarkt vermieden und die Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen erleichtert werden können, wie dies im achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ausgeführt ist.

54 Nach den Regeln für die Handelszeiträume 2005 bis 2007 und 2008 bis 2012 musste jeder Mitgliedstaat einen nationalen Plan aufstellen, aus dem hervorging, wie viele Zertifikate er insgesamt für diesen Zeitraum zuzuteilen beabsichtigte und wie er die Zertifikate zuzuteilen gedachte. Dieser Plan war auf objektive und transparente Kriterien zu stützen, zu denen die in Anhang III der Richtlinie 2003/87 in der Fassung vor der Änderung durch die Richtlinie 2009/29 genannten Kriterien gehörten. Nach Nr. 1 dieses Anhangs musste die Gesamtmenge der Zertifikate, die im jeweiligen Zeitraum zugeteilt werden sollten, mit der – in der Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen (ABl. L 130, S. 1) 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 die Richtlinie 2003/87 in der Fassung vor ihrer Änderung durch die Richtlinie 2009/29 fielen, sowie der nationalen energiepolitischen Maßnahmen; ferner sollte sie dem nationalen Klimaschutzprogramm entsprechen. Die Kommission konnte den Plan ablehnen, soweit er u. a. mit den Kriterien dieses Anhangs III unvereinbar war. Nach Art. 10 der Richtlinie 2003/87 vor seiner Änderung durch die Richtlinie 2009/29 mussten die Mitgliedstaaten für die Handelszeiträume 2005 bis 2007 und 2008 bis 2012 mindestens 95 % bzw. 90 % der Zertifikate kostenlos zuteilen.

55 Für die Handelszeiträume ab 2013 sieht Art. 9 der Richtlinie 2003/87 hingegen vor, dass die unionsweite Menge der Zertifikate, die ab 2013 jährlich vergeben werden, ab der Mitte des Zeitraums von 2008 bis 2012 linear verringert wird. Die Menge wird um einen linearen Faktor von 1,74 %, verglichen mit der durchschnittlichen jährlichen Gesamtmenge der Zertifikate, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Entscheidungen der Kommission über die nationalen Zuteilungspläne für den Zeitraum von 2008 bis 2012 zugeteilt wurden, verringert. Zu diesem Zweck hat die Kommission den Beschluss 2010/634 erlassen, mit dem sie die unionsweite Gesamtmenge der Zertifikate für 2013 unter Zugrundelegung der Gesamtmengen an Zertifikaten festgelegt hat, die von den Mitgliedstaaten gemäß den Entscheidungen der Kommission über die nationalen Zuteilungspläne für den Zeitraum von 2008 bis 2012 zugeteilt wurden oder zuzuteilen sind.

56 Die oben in Randnr. 51 angeführte Rechtsprechung des Gerichts ist im Licht des während des zweiten Handelszeitraums geltenden Rechts zu lesen. Das Gericht hatte Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 in der Fassung vor der Änderung durch die Richtlinie 2009/29 auszulegen, der auf Anhang III der Richtlinie 2003/87 verweist, wie auch aus dem Urteil des Gerichts vom 7. November 2007,

Deutschland/Kommission (T-374/04, Slg. 2007, II-4431, Randnr. 80), hervorgeht, auf das die oben in Randnr. 51 angeführte Rechtsprechung ausdrücklich Bezug nimmt. Anders als Anhang III Nr. 1 bezieht sich Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 nicht mehr auf die nationale Energiepolitik. Vielmehr hat der Gesetzgeber, wie sich aus dem achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ergibt, für die Zeit nach dem zweiten Handelszeitraum ein stärker harmonisiertes Emissionshandelssystem als unerlässlich betrachtet, wenn die Vorteile des Emissionshandels besser genutzt, Verzerrungen auf dem Binnenmarkt vermieden und die Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen erleichtert werden sollen. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber den nationalen Energiemix zwar im Rahmen der übergangsweisen kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten zur Modernisierung der Stromerzeugung nach Art. 10c Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2003/87 berücksichtigt hat, nicht aber im Zusammenhang mit der kostenlosen Zuteilung der Zertifikate für die in Art. 10a der Richtlinie genannten Industriesektoren.

57 Viertens ist zum Vorbringen der Republik Polen, sie weise von den Industrien, die von dem Phänomen der sogenannten „Verlagerung von CO_2-Emissionen“ bedroht seien, die höchste Quote auf, festzustellen, dass sich unter den Übergangsvorschriften in Art. 10a der Richtlinie 2003/87 spezielle Regeln für Anlagen in Sektoren oder Teilsektoren befinden, in denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen besteht. Diesen Anlagen sind im Jahr 2013 und in jedem der Folgejahre bis 2020 grundsätzlich gemäß Art. 10a Abs. 1 und Abs. 12 der Richtlinie 2003/87 Zertifikate in Höhe von 100 % der Menge, die gemäß den in diesem Abs. 1 genannten Maßnahmen festgelegt wurde, kostenlos zuzuteilen. Bei der Bestimmung dieser Sektoren oder Teilsektoren muss die Kommission es als Kriterium in ihre Prüfung einbeziehen, wenn die Industrien die direkten Kosten der erforderlichen Zertifikate und die indirekten Kosten durch höhere Strompreise, die durch die Durchführung der Richtlinie verursacht wurden, ohne erheblichen Verlust von Marktanteilen an weniger CO_2-effiziente Anlagen außerhalb der Union in die Produkte nicht einpreisen können. Das Vorbringen der Republik Polen lässt nicht die Annahme zu, dass diese Regeln das Phänomen der sogenannten „Verlagerung von CO_2-Emissionen“ offensichtlich nicht beseitigen können.

58 Nach alledem ist die Festlegung der Wärme- und Brennstoff-Benchmarks durch die Kommission anhand der Bezugsleistung von Erdgas als objektiv gerechtfertigt anzusehen.

59 Der erste Teil des vorliegenden Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil: Verstoß gegen Art. 191 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 AEUV

60 Die Republik Polen trägt vor, die Kommission habe dadurch gegen Art. 191 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 AEUV verstoßen, dass sie eine Energiequelle gegenüber anderen privilegiert und die energetische Struktur der Energieerzeugung der verschiedenen Mitgliedstaaten außer Acht gelassen habe, denn diese Bestimmungen verpflichteten die mit der Umsetzung der Umweltpolitik der Union betrauten Organe, die Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen der Union bei der Verwirklichung dieser Politik zu berücksichtigen.

61 Hierzu ist daran zu erinnern, dass der angefochtene Beschluss eine Maßnahme zur Durchführung der Richtlinie 2003/87 ist und seine Rechtsgrundlage in Art. 10a der Richtlinie hat. Wie im Rahmen des ersten Klagegrundes (siehe oben, Randnr. 21) ist auch hier festzustellen, dass das Vorbringen der Republik Polen, der angefochtene Beschluss verstoße gegen Art. 191 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 AEUV, in Ermangelung einer Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 10a der Richtlinie 2003/87 unerheblich ist. Das Vorbringen der Republik Polen zu Art. 191 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 AEUV ist allerdings im Rahmen der Prüfung des behaupteten Verstoßes gegen Art. 10a der Richtlinie 2003/87 zu berücksichtigen (vgl. unten, Randnrn. 108 bis 111).

62 Folglich sind der zweite Teil des vorliegenden Klagegrundes und damit dieser Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

63 Die Republik Polen macht im Wesentlichen geltend, dass die Kommission, indem sie im angefochtenen Beschluss die Ex-ante-Benchmarks auf einem restriktiveren Niveau festgelegt habe, als es die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie 2003/87 erfordere, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen habe. Das für die Kommission und die Mitgliedstaaten verbindliche Ziel sei eine Verringerung der Treibhausgasemissionen von jetzt an bis 2020 um 20 %. Aufgrund des angefochtenen Beschlusses werde die Verringerung die Schwelle von 20 % jedoch bereits 2013 übersteigen. Die Kommission habe durch die zu restriktive Festlegung der Benchmarks das Erfordernis der Geeignetheit und Erforderlichkeit des angefochtenen Beschlusses missachtet. Da es an einem Gleichgewicht zwischen dem Schaden und dem Nutzen aus dem angefochtenen Beschluss fehle, sei er zudem nicht verhältnismäßig im engeren Sinne.

64 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, dass die Handlungen der Organe nicht die Grenzen dessen überschreiten dürfen, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen, und die damit verbundenen Nachteile dürfen nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

65 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen betrifft, so ist anzuerkennen, dass die Kommission in einem Bereich wie dem hier betroffenen, in dem sie politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen treffen und komplexe Prüfungen und Bewertungen im Hinblick auf das allgemeine Ziel einer kosteneffizienten und wirtschaftlich effizienten Verringerung von Treibhausgasemissionen mittels eines Systems für den Zertifikatehandel (Art. 1 Abs. 1 und fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87) durchführen muss, über ein weites Ermessen verfügt. Die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme kann nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des von den zuständigen Organen verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2006, Deutschland/Parlament und Rat, C-380/03, Slg. 2006, I-11573, Randnr. 145, und Urteil Deutschland/Kommission, oben in Randnr. 56 angeführt, Randnrn. 80 und 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

66 Als Erstes macht die Republik Polen zur Geeignetheit des angefochtenen Beschlusses geltend, die Kommission habe, indem sie die Benchmarks zu restriktiv festgelegt habe, ohne dem spezifischen Kontext jedes einzelnen Mitgliedstaats Rechnung zu tragen, zwei Ziele der Richtlinie 2003/87 – Kosteneffizienz und wirtschaftliche Effizienz – verkannt. Indem die Kommission den Anlagen weniger kostenlose Zertifikate zuteile, als notwendig wäre, um die Ziele hinsichtlich des Produktionsvolumens und der Emissionsraten zu erreichen, wolle sie um jeden Preis die größtmögliche Emissionsverringerung erreichen, ohne die wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen ihrer Entscheidungen zu berücksichtigen.

67 Hierzu ist festzustellen, dass das erklärte Hauptziel der Richtlinie 2003/87 vor ihrer Änderung durch die Richtlinie 2009/29 darin bestand, die Treibhausgasemissionen erheblich zu verringern, damit die Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten aus dem mit der Entscheidung 2002/358 genehmigten Kyoto-Protokoll eingehalten werden konnten (Urteile des Gerichtshofs vom 29. März 2012, Kommission/Polen, C-504/09 P, Randnr. 77, und Kommission/Estland, oben in Randnr. 30 angeführt, Randnr. 79). Nach dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 hat dieses Protokoll die Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre gemeinsamen anthropogenen Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 gegenüber dem Stand von 1990 um 8 % zu senken.

68 Aus Art. 1 Abs. 2 und dem dritten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 geht hervor, dass die Richtlinie seit ihrer Änderung durch die Richtlinie 2009/29 eine stärkere Reduzierung von Treibhausgasemissionen vorschreibt, um die Verringerungsraten zu erreichen, die aus wissenschaftlicher Sicht zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderungen erforderlich sind. Wie diesen Bestimmungen sowie den Erwägungsgründen 3, 5, 6 und 13 der Richtlinie 2009/29 zu entnehmen ist, besteht das Hauptziel der Richtlinie 2003/87 seit ihrer Änderung durch die Richtlinie 2009/29 darin, von jetzt an bis 2020 die gesamten Treibhausgasemissionen der Union gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens 20 % zu senken.

69 Dieses Ziel soll unter Einhaltung einer Reihe von Teilzielen und durch Einsatz bestimmter Instrumente erreicht werden. Wie sich aus Art. 1 Abs. 1 und dem zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 ergibt, ist hierfür das System für den Handel mit Treibhausgasemissionsrechten das Hauptinstrument. Nach Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie wirkt dieses System auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hin. Bei den weiteren Unterzielen, die mit diesem System erreicht werden sollen, handelt es sich nach den Erwägungsgründen 5 und 7 der Richtlinie u. a. um den Schutz der wirtschaftlichen Entwicklung, der Beschäftigungslage, der Integrität des Binnenmarkts und der Wettbewerbsbedingungen (Urteile Kommission/Polen, oben in Randnr. 67 angeführt, Randnr. 77, und Kommission/Estland, oben in Randnr. 30 angeführt, Randnr. 79).

70 Die Republik Polen räumt ein, dass die im angefochtenen Beschluss enthaltenen Maßnahmen zur Verwirklichung des Hauptziels der Richtlinie 2003/87 – die Verringerung der Treibhausgasemissionen in der Union – führen.

71 Mit ihrem Vorbringen, der angefochtene Beschluss verletze durch die zu restriktive Festlegung der Benchmarks unter Außerachtlassung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen zwei weitere Ziele der Richtlinie 2003/87 – die Kosteneffizienz und die wirtschaftliche Effizienz der ergriffenen Maßnahmen –, stellt sie jedoch in Frage, dass der angefochtene Beschluss zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise führt.

72 Hierzu ist festzustellen, dass die Festlegung der Benchmarks nur einen bestimmten Teil des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten ausmacht, dessen wirtschaftliche Logik darin besteht, dass die Verringerung der Treibhausgasemissionen, die für das Erzielen eines im Voraus bestimmten Ergebnisses für die Umwelt notwendig ist, zu möglichst geringen Kosten erfolgt (Urteil Arcelor Atlantique und Lorraine u. a., oben in Randnr. 30 angeführt, Randnr. 32). Diese Festlegung gehört zu den in Art. 10a der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Übergangsvorschriften für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten. Wie aus Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie hervorgeht, sollen diese Maßnahmen sicherstellen, dass durch die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden und keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen geboten werden. Wie im 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ausgeführt, sollte die Zuteilung nach dem in Art. 10 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Grundprinzip der Versteigerung erfolgen. Dem 15. Erwägungsgrund ist auch zu entnehmen, dass dieser Grundsatz gewählt wurde, um dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten einen höchstmöglichen Grad an wirtschaftlicher Effizienz zu verschaffen. Insbesondere soll das System dadurch, dass der Verkauf der zugeteilten Zertifikate erlaubt wird, jeden Teilnehmer dazu veranlassen, eine Treibhausgasmenge zu emittieren, die unter der Menge der ihm ursprünglich zugeteilten Zertifikate liegt, um die überschüssigen Zertifikate an einen anderen Teilnehmer abzugeben, der eine Emissionsmenge erzeugt hat, die die ihm zugeteilten Zertifikate übersteigt (Urteil Arcelor Atlantique und Lorraine u. a., oben in Randnr. 30 angeführt, Randnr. 32).

73 Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Durchführung des Systems für den Zertifikatehandel die Situation und die Wirtschaft der einzelnen Regionen berücksichtigt hat. Zum einen werden die Regeln für die Durchführung ab 2013 schrittweise eingeführt. So wird nach Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 die unionsweite Menge der Zertifikate, die ab 2013 jährlich vergeben werden, ab der Mitte des Zeitraums von 2008 bis 2012 linear verringert. Außerdem

entspricht nach Art. 10a Abs. 11 der Richtlinie 2003/87 die Zahl der kostenlos zugeteilten Zertifikate im Jahr 2013 80 % der Menge, die gemäß den in Abs. 1 genannten Maßnahmen festgelegt wurde. Danach wird die kostenlose Zuteilung Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % reduziert, so dass im Jahr 2027 keine kostenlose Zuteilung erfolgt. Nach diesen Regeln werden also Anlagen mit einem hohen CO_2-Ausstoß wie diejenigen, die in einigen Regionen der Union Kohle verwenden und deshalb für ihre Produktion viele Zertifikate benötigen, zu Beginn des dritten Handelszeitraums noch mehr kostenlose Zertifikate erhalten, um ihren Bedarf zu decken.

74 Zum anderen hat der Gesetzgeber, wie sich aus dem 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ergibt, Mechanismen geschaffen, um die Bemühungen der Mitgliedstaaten mit relativ niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und besseren Wachstumschancen dabei zu unterstützen, die CO_2-Intenstität ihrer Volkswirtschaften bis 2020 zu verringern. So werden nach Art. 10 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2003/87 88 % der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate unter den Mitgliedstaaten in Anteilen aufgeteilt, die dem Anteil des betreffenden Mitgliedstaats an den geprüften Emissionen im Rahmen des Gemeinschaftssystems im Jahr 2005 oder im Durchschnitt des Zeitraums von 2005 bis 2007 – je nachdem, welcher Wert höher ist – entsprechen. Ferner werden gemäß Art. 10 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/87 10 % der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate im Interesse der Solidarität und des Wachstums in der Union unter bestimmten Mitgliedstaaten aufgeteilt, um die Emissionen zu verringern und sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen. Wie sich aus Anhang IIa der Richtlinie 2003/87 ergibt, gehört die Republik Polen zu den durch die 10 % Mehreinnahmen aus der Versteigerung am meisten Begünstigten. Gleiches gilt für die 2 % der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate, die nach Art. 10 Abs. 2 Buchst. c in Verbindung mit Anhang IIb der Richtlinie 2003/87 unter jenen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, deren Treibhausgasemissionen 2005 mindestens 20 % unter den ihnen im Kyoto-Protokoll vorgeschriebenen Werten des Bezugsjahrs lagen. Außerdem kann ein Mitgliedstaat, in dem 2006 mehr als 30 % des Stroms aus einem einzigen fossilen Brennstoff erzeugt wurden und das BIP pro Kopf zu Marktpreisen nicht 50 % des durchschnittlichen BIP pro Kopf zum Marktpreis in der Union überstieg, nach Art. 10c Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2003/87 Anlagen für die Stromerzeugung übergangsweise kostenlose Zertifikate zuteilen.

75 Überdies beschränkt sich die Republik Polen darauf, die Geeignetheit des angefochtenen Beschlusses zur Verwirklichung der genannten Teilziele zu verneinen, ohne ihr Vorbringen weiter zu substantiieren oder die in Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/87 genannten Ziele zu berücksichtigen. So trägt die Republik Polen zwar vor, dass die Anlagen, die weniger kostenlose Zertifikate erhielten als sie für ihre Emissionen im Rahmen ihres Produktionsprozesses benötigten, in Technologien investierten, bei denen der gleiche Brennstoff verwendet werde, deren Emissionen aber geringer seien. Dabei lässt sie jedoch außer Acht, dass diese Investitionen auch Impulse für die Entwicklung neuer Wirtschaftssektoren geben können, die geeignet sind, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Das Vorbringen der Republik Polen greift also zu kurz und ist deshalb zurückzuweisen.

76 Nach alledem hat die Republik Polen nichts vorgetragen, was die Annahme zuließe, dass die Festlegung der Benchmarks zur Erreichung der verfolgten Ziele offensichtlich ungeeignet war.

77 Als Zweites macht die Republik Polen zur Erforderlichkeit des angefochtenen Beschlusses geltend, dass dieser durch die zu restriktive Festlegung der Benchmarks über das hinausgehe, was erforderlich sei, um die Ziele der Emissionsverringerung zu erreichen. Die Richtlinie 2003/87 sehe keinen Korrekturmechanismus für den Fall vor, dass die kostenlosen Zertifikate für die betreffenden Anlagen nicht ausreichten, die Erreichung der Verringerungsziele aber dennoch gewährleistet sei. Außerdem führten die zu niedrigen Schwellenwerte der Benchmarks zu einer einmaligen drastischen Verringerung der kostenlosen Zertifikate im Jahr 2013. Die betreffenden Anlagen hätten nicht genug Zeit, um ihre Technologie und den verwendeten Brennstoff zu ändern. Die Republik Polen habe in der Phase der Erarbeitung des angefochtenen Beschlusses die Einführung eines Korrekturkoeffizienten vorgeschlagen, der auf alle Verringerungsbenchmarks anzuwenden sei, auf der Grundlage der Ergebnisse der leistungsfähigsten Kohleanlagen oder der Anlagen berechnet werde, die einen stärker als Erdgas emittierenden Brennstoff verwendeten, und auf 90 % seines Wertes verringert werde und

der es ermöglicht hätte, die drei Teilziele der Richtlinie 2003/87 – Verringerung der Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise – zu erreichen. Die Kommission habe diesen Vorschlag zurückgewiesen.

78 Zur Stützung ihres Vorbringens, die Benchmarks seien zu restriktiv festgelegt worden, weist die Republik Polen darauf hin, dass der Marktpreis der Emissionszertifikate, der sich auf etwa 15 Euro pro Tonne CO_2 belaufe, im dritten Handelszeitraum zwischen 30 und 48 Euro pro Tonne CO_2 erreichen könne. Hinsichtlich der Zementindustrie sehe der Benchmark für den Klinkerstein, wie er von der Kommission festgelegt worden sei, eine Verringerung der Anlagen-Emissionen von mindestens 30 % aufgrund der Verwendung eines anderen Brennstoffs vor. Im Wärmesektor führe die Anwendung des im angefochtenen Beschluss festgelegten Wärme-Benchmarks zu einem Defizit an Zertifikaten im Umfang von etwa 50 % dieses Sektors, wenn man die Korrekturen für die Haushalte außer Acht lasse. Ferner müsse die polnische Chemieindustrie 2013 Kosten in Höhe von 257 Mio. Euro und 2020 in Höhe von 381 Mio. Euro tragen. So müssten die Emissionen bei der Herstellung von Natron auf 30 % verringert werden. Der polnische Sektor der Papierindustrie müsse die Emissionen um etwa 45 % verringern. Im Raffineriesektor werde das Defizit an Zertifikaten im Jahr 2013 28 % betragen. Im Übrigen würden diese Industriesektoren bereits die besten verfügbaren Technologien zur Emissionsverringerung einsetzen.

79 Erstens ist zu dem Vorbringen der Republik Polen, die Verringerung der Treibhausgasemissionen werde aufgrund des angefochtenen Beschlusses bereits 2013 die Schwelle von 20 % überschreiten, festzustellen, dass es nicht auf Tatsachen oder Beweise gestützt ist. Wie die Kommission ausführt, hängt der Umfang der Verringerung nicht nur von der Höhe der Benchmarks ab, sondern von verschiedenen Faktoren, wozu auch die wirtschaftliche Situation in Europa und die Konjunktur gehören, die sich ständig ändern.

80 Zweitens ist hinsichtlich des Vorbringens der Republik Polen, die Festlegung der Benchmarks im angefochtenen Beschluss führe für die Anlagen einiger Industrien 2013 zu einer Verringerung der Emissionen um mehr als 20 %, darauf hinzuweisen, dass es das Hauptziel der Richtlinie 2003/87 ist, von jetzt an bis 2020 die gesamten Treibhausgasemissionen der Union gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens 20 % zu senken. Dass die Festlegung der Benchmarks für die Anlagen einiger Industrien 2013 zu einem Defizit an kostenlosen Zertifikaten von mehr als 20 % führen kann, lässt jedoch nicht den Schluss zu, dass diese Anlagen ihre Emissionen auch auf ein solches Niveau reduzieren. Da nämlich nach Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 die Mitgliedstaaten ab 2013 alle Zertifikate versteigern, die nicht kostenlos zugeteilt werden, sind diese Anlagen nicht verpflichtet, eine solche Reduzierung vorzunehmen, sondern können die fehlenden Zertifikate ersteigern. Sie können also das Niveau, auf das sie ihre Treibhausgasemissionen reduzieren möchten, selbst frei bestimmen. Zudem bezieht sich das Ziel, von jetzt an bis 2020 die gesamten Treibhausgasemissionen der Union gegenüber dem Stand von 1990 um mindestens 20 % zu senken, auf eine durchschnittliche Senkung und betrifft daher keine spezielle Anlage.

81 Drittens trägt die Republik Polen vor, dass es erforderlich gewesen wäre, einen Korrekturkoeffizienten einzuführen, der auf alle Verringerungsbenchmarks anzuwenden gewesen wäre, auf der Grundlage der Ergebnisse der leistungsfähigsten Kohleanlagen oder der Anlagen berechnet worden wäre, die einen stärker als Erdgas emittierenden Brennstoff verwendeten, und auf 90 % seines Wertes verringert worden wäre und der es ermöglicht hätte, die Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise zu verringern. Hierzu ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die Kommission bei der Festlegung der Emissionsbenchmarks die Bestimmungen des Art. 10a der Richtlinie 2003/87 zu beachten hatte. Die Einführung eines zusätzlichen Faktors zur Berücksichtigung des verwendeten Brennstoffs hätte aber keine Anreize für eine unionsweite vollständige Harmonisierung der Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten geschaffen, in deren Rahmen der Benchmark grundsätzlich – wie dies in Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1

und 4 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen ist – für die Produkte berechnet wird, sondern unterschiedliche Regeln für die Anlagen des gleichen Sektors oder Teilsektors zur Folge gehabt (siehe oben, Randnr. 41).

82 Zum anderen hat die Republik Polen nicht nachgewiesen, dass die Einführung eines solchen Korrekturkoeffizienten im Hinblick auf das Hauptziel der Richtlinie 2003/87 – die Verringerung der Treibhausgasemissionen von jetzt an bis 2020 um mindestens 20 % – eine Wirkung hätte. Aus den Ausführungen der Republik Polen ergibt sich auch nicht, dass die Einführung eines solchen Korrekturkoeffizienten im Hinblick auf die nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/87 mit der Festlegung der Benchmarks verfolgten Ziele – sicherzustellen, dass durch die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden und keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen geboten werden – wirkungsvoll wäre. Der Umstand, dass der Gesetzgeber als Ausgangspunkt für die Bestimmung der Grundsätze für die Festlegung der Ex-ante-Benchmarks für die einzelnen Sektoren oder Teilsektoren die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors oder Teilsektors der Union in den Jahren 2007 und 2008 gewählt hat, zeigt, dass er die Benchmarks in ambitionierter Höhe festlegen wollte. Entgegen dem Vorbringen der Republik Polen sieht die genannte Bestimmung nicht vor, dass die Anlagen pro Sektor so viele kostenlose Zertifikate erhalten müssen, wie dem Ausstoß der 10 % effizientesten Anlagen, in denen ein bestimmter Brennstoff verwendet wird, entsprechen. Zur Bezugnahme der Republik Polen auf die Kosten und die wirtschaftliche Effizienz ist bereits festgestellt worden, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Durchführung des Systems für den Zertifikatehandel die Situation und die Wirtschaft der einzelnen Regionen berücksichtigt hat (siehe oben, Randnrn. 73 und 74).

83 Darüber hinaus würde die Erhöhung der Benchmarkwerte aufgrund der Einführung eines Korrekturkoeffizienten für einige Anlagen zu mehr kostenlosen Zertifikaten führen. Durch eine solche Erhöhung könnte die in Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 genannte jährliche Höchstmenge an Zertifikaten überschritten und damit die Anwendung des einheitlichen sektorübergreifenden Korrekturfaktors erforderlich werden. Die Anwendung dieses Faktors hätte eine einheitliche Verringerung der ursprünglichen Mengen kostenloser Zertifikate in allen betroffenen Sektoren und Teilsektoren zur Folge. Die Erhöhung der Mengen kostenlos zu erteilender Zertifikate für die Anlagen, die von der Einführung eines solchen Koeffizienten betroffen wären, könnte somit zu einer Verringerung dieser Art von Zertifikaten für die übrigen Anlagen führen.

84 Viertens ist zu dem Vorbringen der Republik Polen, zu niedrige Schwellenwerte der Benchmarks würden 2013 zu einer einmaligen drastischen Verringerung der kostenlosen Zertifikate führen, darauf hinzuweisen, dass für die Handelszeiträume ab 2013 die Versteigerung das Grundprinzip für die Zuteilung sein sollte (15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29). Außerdem sah Art. 10 der Richtlinie 2003/87 vor seiner Änderung durch die Richtlinie 2009/29 vor, dass die Mitgliedstaaten für die Handelszeiträume 2005 bis 2007 und 2008 bis 2012 mindestens 95 % bzw. 90 % der Zertifikate kostenlos zuteilen mussten. Das in Art. 10a der Richtlinie 2003/87 geschaffene System zielt nach dem 21. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 darauf ab, dass im Jahr 2013 80 % der Menge kostenlos zugeteilt werden, die dem Prozentanteil der Emissionen der betreffenden Anlagen an den gemeinschaftsweiten Gesamtemissionen im Zeitraum von 2005 bis 2007 entsprochen hat, im Verhältnis zur in der Gemeinschaft jährlich zugeteilten Gesamtmenge an Zertifikaten.

85 Überdies war die Kommission nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 verpflichtet, unionsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu erlassen und den Benchmark in jedem Sektor bzw. Teilsektor grundsätzlich für die Produkte zu berechnen, um die Treibhausgasemissionsreduktionen und Energieeinsparungen zu maximieren. Solch allgemeinen Regeln ist es eigen, dass sie auf einige Anlagen größere Auswirkungen haben als auf andere. Da jedoch die Erforderlichkeit mit Blick auf alle

betreffenden Anlagen in der gesamten Union zu beurteilen ist, lässt diese Feststellung nicht den Schluss zu, dass die Höhe der Benchmarks für die Erreichung der Ziele der Richtlinie 2003/87 offensichtlich nicht erforderlich war.

86 Sodann ist festzustellen, dass in Art. 10a Abs. 11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen wurde, die Menge kostenlos zuzuteilender Zertifikate schrittweise Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % zu reduzieren, so dass im Jahr 2027 keine kostenlose Zuteilung erfolgt. Da außerdem die Richtlinie 2009/29, die Regeln für die Festlegung der Ex-ante-Benchmarks enthält, zwei Jahre vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses und mehr als dreieinhalb Jahre vor der für 2013 vorgesehenen Anwendung dieser Benchmarks erlassen wurde, kann die Republik Polen nicht geltend machen, die betreffenden Anlagen hätten nicht ausreichend Zeit gehabt, um sich auf die Regeln für die Handelszeiträume ab 2013 vorzubereiten.

87 Fünftens trägt die Republik Polen vor, dass die Richtlinie 2003/87 keinen Korrekturmechanismus für den Fall vorsehe, dass die kostenlosen Zertifikate für die betreffenden Anlagen nicht ausreichten, die Erreichung der Verringerungsziele aber gewährleistet sei. Tatsächlich sieht Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 mit der Anwendung eines einheitlichen sektorübergreifenden Korrekturfaktors zwar einen Korrekturmechanismus für den Fall vor, dass die anfängliche Gesamtzahl der zuzuteilenden kostenlosen Zertifikate, die von den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden, die Höchstmenge an kostenlos zuzuteilenden Zertifikaten überschreitet. Hingegen ist in der Richtlinie kein umgekehrter Korrekturmechanismus vorgesehen. Insbesondere verpflichtet die Richtlinie 2003/87 die Kommission nicht, die Ex-ante-Benchmarks so festzulegen, dass die in Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie festgelegte jährliche Höchstmenge an kostenlosen Zertifikaten verbraucht wird. Da die Versteigerung das Grundprinzip für die Zuteilung der Zertifikate sein sollte, haben die in Art. 10a der Richtlinie aufgestellten Regeln für die kostenlose Zuteilung ganz im Gegenteil nur Übergangscharakter.

88 Daher hat die Republik Polen nichts vorgetragen, was die Annahme zuließe, dass die Festlegung der Benchmarks durch die Kommission im angefochtenen Beschluss für die Erreichung der Ziele der Richtlinie 2003/87 offensichtlich nicht erforderlich war.

89 Was als Drittes die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne des angefochtenen Beschlusses anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass der angefochtene Beschluss, selbst wenn er zur Erreichung legitimer Ziele geeignet und erforderlich ist, keine Nachteile verursachen darf, die außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Hierzu macht die Republik Polen geltend, dass der angefochtene Beschluss dazu führen werde, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Mitgliedstaaten, in denen die Produktion auf die Verwendung von Kohle als Brennstoff gestützt sei, gegenüber derjenigen von Unternehmen in Mitgliedstaaten verringern werde, in denen die Produktion auf die Verwendung anderer Energiequellen wie Erdgas gestützt sei. Dies werde in der ersten Gruppe von Staaten zu drastischen Erhöhungen der Warenpreise führen, was schwere soziale und wirtschaftliche Folgen haben werde. Der angefochtene Beschluss habe außerdem erheblichen negativen Einfluss auf das Funktionieren des Binnenmarkts und stelle ein Hindernis für sein reibungsloses Funktionieren dar. Sollten die Wärme-Benchmarks der Kommission ab 2013 umgesetzt werden, werde der Preis für Fernwärme um etwa 22 % steigen.

90 Erstens ist festzustellen, dass die von der Republik Polen angeführten Belastungen für die betreffenden Anlagen mit der Verpflichtung im Zusammenhang stehen, die fehlenden Zertifikate zu ersteigern, was der von der Richtlinie 2009/29 eingeführte Regelfall ist. Gemäß dem in Art. 174 Abs. 2 EG verankerten Verursacherprinzip wurde mit dem System für den Zertifikatehandel bezweckt, einen Preis für Treibhausgasemissionen festzulegen und den Wirtschaftsteilnehmern die Wahl zwischen der Zahlung dieses Preises oder der Verringerung ihrer Emissionen zu überlassen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 10 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 in den von dieser Bestimmung vorgegebenen Grenzen die Mitgliedstaaten die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate bestimmen. Sie können also dazu beitragen, die von der Republik Polen angeführten Belastungen für die betreffenden Anlagen zu verringern.

91 Zweitens hängen die Kosten, die den Anlagen, in denen ein hohe Treibhausgasemissionen verursachender Brennstoff verwendet wird, in den Handelszeiträumen ab 2013 tatsächlich entstehen werden, vom Marktpreis der Emissionszertifikate ab. Nach den Angaben der Republik Polen betrug dieser Preis im Juli 2011 15 Euro pro Tonne CO_2. Die Kommission gibt an, der Preis habe im Oktober 2011 bei 11 Euro pro Tonne CO_2 gelegen. Die Republik Polen trägt vor, dass der Preis für den Handelszeitraum ab 2013 auf 30 bis 48 Euro pro Tonne CO_2 geschätzt werde. Diese Schätzungen sind jedoch nicht gesichert, so dass nicht ausgeschlossen ist, dass der Preis für ein Emissionszertifikat noch höher oder niedriger ausfallen wird. Die effektiven Kosten können daher nicht im Voraus ermittelt werden.

92 Drittens ist zu beachten, dass der Gesetzgeber bei der Schaffung des Systems für den Zertifikatehandel die Situation und die Wirtschaft der einzelnen Regionen berücksichtigt hat (siehe oben, Randnrn. 73 und 74). Er hat außerdem Regeln für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für Fernwärme und Kraft-Wärme-Kopplung für einen wirtschaftlich vertretbaren Bedarf in Bezug auf Wärme- und Kälteerzeugung aufgestellt (Art. 10a Abs. 4 der Richtlinie 2003/87). Daneben können die Mitgliedstaaten nach Art. 10a Abs. 6 der Richtlinie 2003/87 auch zugunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO_2-Emissionen durch auf den Strompreis übergewälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt wurde, finanzielle Maßnahmen einführen, um diese Kosten auszugleichen. Ferner enthält Art. 10a Abs. 12 der Richtlinie 2003/87 eine spezielle Regelung für die Zuteilung kostenloser Zertifikate an Anlagen in Sektoren bzw. Teilsektoren, in denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen besteht.

93 Nach alledem hat die Republik Polen nichts vorgetragen, was die Annahme zuließe, dass die Festlegung der Benchmarks durch die Kommission im angefochtenen Beschluss offensichtlich nicht verhältnismäßig im engeren Sinne war.

94 Der dritte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 10a der Richtlinie 2003/87 und fehlende Zuständigkeit der Kommission für den Erlass des angefochtenen Beschlusses

95 Die Republik Polen macht geltend, die Kommission habe durch den Erlass des angefochtenen Beschlusses gegen Art. 10a in Verbindung mit Art. 1 der Richtlinie 2003/87 verstoßen und ihre Zuständigkeiten überschritten.

Zum ersten Teil: Verstoß gegen Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87

96 Die Republik Polen rügt im Wesentlichen, dass die Kommission gegen Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 verstoßen habe, denn sie hätte bei der Festlegung der Ex-ante-Benchmarks die dort beschriebene Methode als Ausgangspunkt wählen und das daraus resultierende Ergebnis unter Berücksichtigung des gesamten Besitzstands der Union, insbesondere des Rechts der Mitgliedstaaten auf Bestimmung ihrer Energieversorgungsstruktur, des Grundsatzes der Gleichbehandlung, des Grundsatzes einer nachhaltigen Entwicklung, der umweltpolitischen Grundsätze der Union und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, berichtigen müssen. Mit dem Hinweis im fünften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, dass nicht nach geografischen Standorten oder eingesetzten Technologien, Rohmaterialien oder Brennstoffen differenziert werde, habe die Kommission die Anwendung der genannten Regeln des Besitzstands unmöglich gemacht.

97 Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 sieht vor, dass der Ausgangspunkt bei der Festlegung der Grundsätze für die Ex-ante-Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors bzw. Teilsektors in der Gemeinschaft in den Jahren 2007 und 2008 ist.

98 Diese Vorschrift legt demnach nur die Methode fest, die als Ausgangspunkt bei der Bestimmung der Grundsätze für die Festlegung der Ex-ante-Benchmarks dienen soll. Die Republik Polen macht aber nicht geltend, der Kommission sei bei der Bestimmung dieses Ausgangspunkts ein Fehler unterlaufen, sondern trägt vor, dass die Kommission den Ausgangspunkt, nachdem sie ihn in Anwendung der in Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Methode bestimmt habe, unter Berücksichtigung des gesamten Besitzstands der Union, insbesondere der im Rahmen des ersten, des zweiten und des dritten Klagegrundes angeführten Bestimmungen und Grundsätze des Unionsrechts, hätte berichtigen müssen. Eine solche Verpflichtung zur Berichtigung ist jedoch Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 nicht zu entnehmen.

99 Auf der Grundlage des Ausgangspunkts, der in Anwendung der in Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Methode bestimmt wurde, musste die Kommission unter Beachtung der in Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie aufgestellten Regeln die Ex-ante-Benchmarks festlegen. So musste insbesondere nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 und 4 mit der Festlegung der Benchmarks sichergestellt werden, dass durch die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden, indem sie den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO_2, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, Rechnung tragen und keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen geboten werden. Darüber hinaus musste der Benchmark grundsätzlich für die Produkte und nicht für die Einsatzstoffe berechnet werden, um die Treibhausgasemissionsreduktionen und Energieeinsparungen während sämtlicher Produktionsprozesse des betreffenden Sektors bzw. Teilsektors zu maximieren.

100 Wie bereits festgestellt, verfügte die Kommission bei der Festlegung der Höhe der Emissionsbenchmarks über ein weites Ermessen. Trotz dieser Befugnis war sie aber verpflichtet, ihren Beschluss auf Kriterien zu stützen, die objektiv sind und in angemessenem Verhältnis zu dem mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziel stehen, und dabei alle sachlichen Umstände sowie die zum Zeitpunkt des Erlasses der fraglichen Maßnahme verfügbaren technischen und wissenschaftlichen Daten zu berücksichtigen (siehe oben, Randnr. 36).

101 Aus den Erwägungsgründen 5 bis 12 des angefochtenen Beschlusses geht hervor, dass der Festlegung der Benchmarks durch die Kommission eine komplexe Prüfung und Konsultationen mit den Sektoren und Teilsektoren vorausgegangen waren. Was insbesondere die Festlegung der Benchmarkwerte betrifft, ist dem achten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zu entnehmen, dass die Kommission geprüft hat, ob die in Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Ausgangspunkte den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO_2, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, hinreichend gerecht werden.

102 Aus dieser Prüfung ergibt sich nicht, dass die Kommission bei der Festlegung der Benchmarks auf der Grundlage von Art. 10a der Richtlinie 2003/87 die Grenzen ihres Ermessens überschritten hätte.

103 Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der Republik Polen zu den im Rahmen des ersten, zweiten und dritten Klagegrundes angeführten Bestimmungen und Grundsätzen des Unionsrechts in Frage gestellt.

104 Als Erstes ist zu dem auf Art. 192 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c AEUV gestützten Vorbringen der Republik Polen, der angefochtene Beschluss berühre ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung in erheblicher Weise (siehe oben, Randnr. 10), darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber durch den Erlass der Richtlinie 2009/29 ein stärker harmonisiertes Emissionshandelssystem schaffen wollte, wie dies aus ihrem achten

Erwägungsgrund hervorgeht. Dieses System beruhte nach Art. 10 der Richtlinie 2003/87 insbesondere auf der Einführung der Versteigerung als Grundprinzip für die Zuteilung der Zertifikate ab 2013 und sah in Art. 10a der Richtlinie Übergangsvorschriften für die kostenlose Zuteilung vor.

105 Wie bereits festgestellt, ist es den in Art. 10a der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen unionsweiten und vollständig harmonisierten Maßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten eigen, dass sie auf einige Anlagen größere Auswirkungen haben als auf andere (siehe oben, Randnr. 85). Um negative Auswirkungen auszugleichen, die das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Fassung der Richtlinie 2009/29 für einige Mitgliedstaaten ab 2013 haben könnte, hat der Gesetzgeber die Situation und die Wirtschaft der einzelnen Regionen berücksichtigt (siehe oben, Randnrn. 73 und 74).

106 Die Übergangsvorschriften für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten, die nach Art. 10a Abs. 11 der Richtlinie 2003/87 Jahr für Jahr in gleicher Höhe reduziert werden, beschränken sich nicht auf die Festlegung der Benchmarks im angefochtenen Beschluss. Zwar ist der Benchmarkwert für die Berechnung der Menge der einer Anlage zuzuteilenden kostenlosen Zertifikate maßgebend (siehe oben, Randnr. 41). Die jährliche Höchstmenge an kostenlos zuzuteilenden Zertifikaten ist jedoch nach Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 begrenzt. Übersteigt die vorläufige jährliche Anzahl der im Zeitraum 2013 bis 2020 kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate, die von den Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie und Art. 15 Abs. 1 und 2 Buchst. e des angefochtenen Beschlusses mitgeteilt wird, die in Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie vorgesehene Grenze, muss die Kommission einen einheitlichen sektorübergreifenden Korrekturfaktor anwenden, der zu einer Verringerung der kostenlosen Zertifikate in allen Sektoren führt. Zudem wurde bereits festgestellt, dass die Entscheidung, für die Festlegung der Wärme- und Brennstoff-Benchmarks die Leistung eines anderen Brennstoffs als Erdgas (wie z. B. Kohle) zu verwenden, nicht hätte verhindern können, dass Anlagen, die sich aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Brennstoffe in unterschiedlichen Situationen befinden, gleichbehandelt werden (siehe oben, Randnr. 50). Ferner sind die Anlagen nicht verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen zu verringern, sondern können die fehlenden Zertifikate ersteigern. Sie können folglich das Niveau, auf das sie ihre Treibhausgasemissionen reduzieren möchten, selbst frei bestimmen (siehe oben, Randnr. 80). Überdies befinden sich unter den Übergangsvorschriften in Art. 10a der Richtlinie 2003/87 spezielle Regeln für Anlagen in Sektoren oder Teilsektoren, in denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO_2-Emissionen besteht (siehe oben, Randnr. 57).

107 Somit würden sich die von der Republik Polen behaupteten Auswirkungen des Systems für den Handel mit Emissionszertifikaten auf die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und der allgemeinen Struktur seiner Energieversorgung im Wesentlichen aus den Regeln der Richtlinie 2003/87 und nicht aus den im angefochtenen Beschluss festgelegten Benchmarks ergeben. Selbst wenn man unterstellt, solche Auswirkungen seien gegeben, was die Republik Polen nicht nachgewiesen hat, da sie sich nur auf die zusätzlichen Kosten bezogen hat, die mit einer unzureichenden Zahl kostenloser Zertifikate für die Anlagenbetreiber wegen angeblich zu niedriger Ex-ante-Benchmarks verbunden seien (siehe oben, Randnr. 78), wären diese Auswirkungen mithin Folge der Richtlinie und nicht des angefochtenen Beschlusses, mit dem die Richtlinie nur ordnungsgemäß angewandt wird.

108 Als Zweites macht die Republik Polen im Zusammenhang mit dem auf Art. 191 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 AEUV gestützten Vorbringen geltend, dass die Kommission, da sie bei der Festlegung des Produkt-Benchmarks geografische Kriterien, Technologien, Rohstoffe und verwendete Brennstoffe außer Acht gelassen habe, den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung verletzt habe, der allgemein in Art. 11 AEUV verankert sei und für den Umweltbereich in Art. 191 Abs. 2 AEUV umgesetzt werde. Entgegen der letztgenannten Bestimmung habe die Kommission bei der Durchführung ihrer Umweltschutzpolitik das Kriterium der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union außer Acht gelassen. Nach Art. 191 Abs. 3 AEUV hätte die Kommission außerdem die Vorteile und die Belastung aufgrund der Durchführung der Umweltschutzmaßnahmen berücksichtigen und dabei soziale, humanitäre und umweltbezogene Aspekte sowie immaterielle Vorteile einbeziehen müssen. Ein Vergleich der Daten über die Verwendung der verschiedenen

Energiequellen in der Republik Polen mit den Daten anderer Mitgliedstaaten bestätige ihre Besonderheit als Mitgliedstaat, der den höchsten Verbrauch an stark emittierender Kohle aufweise, da sie einer der größten Produzenten dieses Brennstoffs sei. Der angefochtene Beschluss zwinge sie daher zu einer völligen Neugestaltung ihrer Energiepolitik.

109 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2003/87 auf Art. 175 Abs. 1 EG gestützt ist, wonach der Rat befugt war, über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Art. 174 EG (nach Änderung jetzt Art. 191 AEUV) genannten Ziele zu beschließen. Diese Ziele bestanden nach Art. 174 Abs. 1 EG in der Erhaltung und dem Schutz der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität, dem Schutz der menschlichen Gesundheit, der umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme. Nach Art. 174 Abs. 2 EG zielte die Umweltpolitik der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruhte auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip. Art. 174 Abs. 3 EG sah vor, dass die Gemeinschaft bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik u. a. die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens berücksichtigt.

110 Zweitens ist zum Vorbringen der Republik Polen, die Kommission habe bei der Festlegung der Produkt-Benchmarks die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union außer Acht gelassen, festzustellen, dass die Kommission nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 unionsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen erlassen musste. Eine differenzierte Behandlung der Regionen der Union nach den Energiequellen in ihrem Gebiet würde außerdem faktisch dazu führen, dass in einigen Regionen höhere Treibhausgasemissionswerte akzeptiert werden. Nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie ist jedoch der Benchmark für die Produkte zu berechnen, um die Treibhausgasemissionsreduktionen zu maximieren. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Durchführung des Systems für den Zertifikatehandel die Situation und die Wirtschaft der einzelnen Regionen berücksichtigt hat (siehe oben, Randnrn. 73 und 74).

111 Drittens ist zu dem Vorbringen, die Republik Polen sei zu einer völligen Neugestaltung ihrer – auf die nationalen Kohlevorkommen gestützten – Energiepolitik gezwungen, weil die Vorteile und die Belastungen durch die Festlegung der Produkt-Benchmarks im angefochtenen Beschluss nicht berücksichtigt worden seien, darauf hinzuweisen, dass nach Art. 10a Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 grundsätzlich keine kostenlose Zuteilung für Stromerzeuger erfolgt. Die Möglichkeit, Stromerzeugungsanlagen übergangsweise kostenlose Zertifikate zuzuteilen, ist nur als Ausnahme in Art. 10c der Richtlinie vorgesehen. Zwar betrifft die Energiepolitik eines Staates nicht nur den Stromsektor, sondern bezieht sich vor allem auf die Struktur seiner Energieversorgung und die Wechselbeziehung zwischen den genutzten Energiequellen und den Umweltschutzzielen, doch hindert die Festlegung der Produkt-Benchmarks im angefochtenen Beschluss nicht daran, Technologien einzusetzen, die auf Kohle basieren. Zum einen kann dieser Beschluss zur Folge haben, dass die Anlagen, die diese Technologien nutzen, in innovative Technologien investieren müssen, die eine noch stärkere Verringerung der Treibhausgasemissionen ermöglichen. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass diese Anlagen weiterhin auf Kohle basierende Technologien einsetzen, da sie, wie die Republik Polen einräumt, eine ständig sinkende Emissionsintensität vorweisen können. Zum anderen kann der angefochtene Beschluss zur Folge haben, dass diese Anlagen gemäß dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV genannten Verursacherprinzip die Zertifikate ersteigern müssen, die erforderlich sind, um die Emissionen zu decken, die durch ihre Produktionstätigkeit entstehen und nicht durch die kostenlos zugeteilten Zertifikate gedeckt werden. Solche Folgen wurden jedoch in der Richtlinie 2003/87 schon vorgesehen. Somit hat die Republik Polen nicht nachgewiesen, dass die Festlegung der Produkt-Benchmarks im angefochtenen Beschluss sie zwingt, ihre Energiepolitik völlig neu zu gestalten.

112 Als Drittes genügt zu dem Vorbringen, das die Republik Polen auf Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit stützt, der Hinweis, dass sich aus den Ausführungen zum ersten Klagegrund, zum ersten Teil des zweiten Klagegrundes und zum dritten Klagegrund ergibt, dass dieses zurückzuweisen ist.

113 Soweit die Republik Polen in der Erwiderung vorträgt, der angefochtene Beschluss müsse mit dem gesamten Unionsrecht vereinbar sein, nennt sie die ihrer Meinung nach verletzte Bestimmung rechtlich nicht hinreichend genau. Nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der gemäß ihrem Art. 53 Abs. 1 für das Verfahren vor dem Gericht gilt, sowie nach Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts muss die Klageschrift u. a. eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. Diese Angaben müssen so klar und genau sein, dass der beklagten Partei die Vorbereitung ihrer Verteidigung und dem Gericht die Entscheidung über die Klage, gegebenenfalls auch ohne weitere Informationen, ermöglicht wird (vgl. Urteil des Gerichts vom 12. März 2008, European Service Network/Kommission, T-332/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 229 und die dort angeführte Rechtsprechung).

114 Daher ist der erste Teil des vorliegenden Klagegrundes zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil: Verstoß gegen Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 2 in Verbindung mit Art. 1 der Richtlinie 2003/87

115 Die Republik Polen trägt vor, die Kommission habe gegen Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/87 verstoßen, weil bei der Anwendung dieser Bestimmung die Ziele der Richtlinie – Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie Kosteneffizienz und wirtschaftliche Effizienz der Maßnahmen – berücksichtigt werden müssten. Nach Ansicht der Republik Polen hätte die Kommission gemäß Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie eine Methode definieren müssen, die es erlaubt hätte, die Emissionsbenchmarks festzulegen, ohne die wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie zu ändern. Sie habe aber im angefochtenen Beschluss dessen Folgen für die Verwirklichung der Ziele der Kosteneffizienz und der wirtschaftlichen Effizienz der Maßnahmen außer Acht gelassen, obwohl nach Art. 1 der Richtlinie alle mit ihr verfolgten Ziele die gleiche Wichtigkeit besäßen.

116 Dieses Vorbringen ist nur eine Wiederholung des Vorbringens im Rahmen des dritten Klagegrundes zur behaupteten Ungeeignetheit des angefochtenen Beschlusses im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie 2003/87. Es ist daher aus den gleichen Gründen zurückzuweisen (siehe oben, Randnrn. 66 bis 76).

117 Der zweite Teil des vorliegenden Klagegrundes ist folglich zurückzuweisen.

Zum dritten Teil: Fehlende Zuständigkeit der Kommission für den Erlass des angefochtenen Beschlusses

118 Nach Ansicht der Republik Polen hat die Kommission durch den Erlass des angefochtenen Beschlusses die ihr mit der Richtlinie 2003/87 eingeräumten Zuständigkeiten überschritten, da sie die im Rahmen des ersten, des zweiten und des dritten Klagegrundes angeführten Grundsätze des Unionsrechts außer Acht gelassen und die wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie erheblich geändert habe. Der angefochtene Beschluss sei keine Maßnahme zur Durchführung der Richtlinie, sondern eine Maßnahme, die eine autonome Klimapolitik der Union begründe.

119 Hierzu ist erstens festzustellen, dass das Vorbringen, die im Rahmen des ersten, des zweiten und des dritten Klagegrundes angeführten Grundsätze des Unionsrechts seien nicht berücksichtigt worden, nur eine Wiederholung des Vorbringens im Rahmen des ersten Teils des vorliegenden Klagegrundes ist, mit dem eine Verpflichtung geltend gemacht wird, den in Art. 10a Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie

2003/87 vorgesehenen Ausgangspunkt für die Bestimmung der Grundsätze für die Festlegung der Ex-ante-Benchmarks zu berichtigen. Es ist daher aus den gleichen Gründen zurückzuweisen (siehe oben, Randnrn. 96 bis 114).

120 Zweitens ist zur behaupteten Änderung der wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 darauf hinzuweisen, dass sich das Erfordernis, dass die unionsweiten und vollständig harmonisierten Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten der Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen der Richtlinie dienen sollen, aus Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie ergibt. Das Vorbringen der Republik Polen zu einem Verstoß gegen diese Vorschrift ist jedoch bereits im Rahmen des zweiten Teils des vorliegenden Klagegrundes zurückgewiesen worden. Da die Republik Polen im Rahmen des vorliegenden Teils kein zusätzliches Argument anführt, ist dieser Teil ebenfalls zurückzuweisen.

121 Drittens ist festzustellen, dass das Vorbringen der Republik Polen im Rahmen des vorliegenden Teils nicht als Nachweis dafür geeignet ist, dass die Kommission zum Erlass des angefochtenen Beschlusses nicht befugt war. Wenn die Kommission nämlich die im Rahmen des ersten, des zweiten und des dritten Klagegrundes angeführten Grundsätze des Unionsrechts außer Acht gelassen und wesentliche Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 erheblich geändert hätte, hätte sie die Benchmarks rechtsfehlerhaft festgelegt. Dieses Vorbringen betrifft jedoch nicht die Frage nach der Zuständigkeit der Kommission für die Festlegung der Benchmarks.

122 Folglich sind der dritte Teil des vorliegenden Klagegrundes und damit der gesamte Klagegrund zurückzuweisen.

123 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

Kosten

124 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

125 Da die Republik Polen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Republik Polen trägt die Kosten.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. März 2013.

Unterschriften