Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 8. März 2016 [1]

Rechtssachen C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P und C-565/14 P

DK Recycling und Roheisen GmbH
gegen
Europäische Kommission (C-540/14 P),
Arctic Paper Mochenwangen GmbH
gegen
Europäische Kommission (C-551/14 P),
Raffinerie Heide GmbH
gegen
Europäische Kommission (C-564/14 P)
und
Romonta GmbH
gegen

Europäische Kommission (C-565/14 P)

„Rechtsmittel — Umwelt — Richtlinie 2003/87/EG — System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten — Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten — Beschluss 2011/278/EU — Von der Bundesrepublik Deutschland unterbreitete nationale Umsetzungsmaßnahmen — Ablehnung der Aufnahme bestimmter Anlagen in die Verzeichnisse der Anlagen, denen kostenlos Emissionszertifikate zugeteilt werden — Härtefallklausel — Wesentliches Element eines Basisrechtsakts — Durchführungsbefugnisse — Unterziel der Wahrung der Wettbewerbsbedingungen“

1. Die vier Rechtsmittel, die ich in den vorliegenden Schlussanträgen prüfe, sind von vier deutschen Unternehmen – der DK Recycling und Roheisen GmbH (Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-540/14 P, im Folgenden: DK Recycling), der Arctic Paper Mochenwangen GmbH (Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-551/14 P, im Folgenden: Arctic Paper), der Raffinerie Heide GmbH (Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-564/14 P, im Folgenden: Raffinerie Heide) und der Romonta GmbH (Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-565/14 P, im Folgenden: Romonta) (im Folgenden zusammen: Rechtsmittelführerinnen) – eingelegt worden, die Anlagen betreiben, die dem nach der Richtlinie 2003/87/EG [2] begründeten System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten unterliegen. Die Rechtsmittelführerinnen haben bei den deutschen Behörden beantragt, ihren Anlagen auf der Grundlage einer in den nationalen

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275, S. 32) in der durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. L 140, S. 63) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2003/87).

Umsetzungsmaßnahmen Deutschlands vorgesehenen Klausel, die die kostenlose Zuteilung zusätzlicher Zertifikate an Unternehmen erlaubt, für die die Beteiligung an dem System für den Handel mit Zertifikaten eine „unzumutbare Härte“ bedeutete (im Folgenden: Härtefallklausel), kostenlose Emissionszertifikate zuzuteilen.

2. Mit den vier Rechtsmitteln werden vier Urteile [3] angefochten (im Folgenden zusammen: angefochtene Urteile), mit denen das Gericht der Europäischen Union die von den Rechtsmittelführerinnen erhobenen Klagen auf teilweise Nichtigerklärung des Beschlusses 2013/448/EU [4] (im Folgenden: streitiger Beschluss) im Wesentlichen abgewiesen hat. Mit diesem Beschluss hatte die Europäische Kommission die von den deutschen Behörden auf der Grundlage der Härtefallklausel vorgeschlagene Aufnahme der Anlagen der Rechtsmittelführerinnen in das Verzeichnis von unter die Richtlinie 2003/87 fallenden Anlagen abgelehnt.

3. Die Frage, die in diesen Rechtssachen in erster Linie aufgeworfen wird und über die der Gerichtshof zuerst zu entscheiden haben wird, betrifft die Reichweite der Befugnis der Kommission zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen zur Richtlinie 2003/87 zwecks Einführung harmonisierter Vorschriften für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für den dritten Handelszeitraum, d. h. ab 2013. Entscheidend ist insbesondere die Frage, ob die Richtlinie 2003/87 in der durch die Richtlinie 2009/29 [5] geänderten Fassung es der Kommission im Licht der Ziele des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten erlaubt hätte, in diesen Durchführungsmaßnahmen eine Härtefallklausel vorzusehen.

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Richtlinie 2003/87*

4. Im Rahmen der Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Protokoll von Kyoto [6] wurde durch die Richtlinie 2003/87 ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Europäischen Union geschaffen, um auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken. Mit diesem System soll dieses Ziel auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise verfolgt werden [7]. Zu diesem Zweck sieht diese Richtlinie vor, dass die unionsweite Gesamtmenge der Zertifikate, die jährlich vergeben werden, linear verringert wird [8].

5. Nach dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 soll diese dazu beitragen, dass die Verpflichtungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten „durch einen effizienten europäischen Markt für Treibhausgasemissionszertifikate effektiver und unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage erfüllt werden“.

6. Nach dem siebten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 sind „Gemeinschaftsvorschriften für die Zuteilung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten … notwendig, um die Integrität des Binnenmarktes zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden“.

3 — Urteile vom 26. September 2014, DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833), Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828), Romonta/Kommission (T-614/13, EU:T:2014:835) und Raffinerie Heide/Kommission (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Beschluss der Kommission vom 5. September 2013 über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87 (ABl. L 240, S. 27).

5 — Siehe Fn. 2 der vorliegenden Schlussanträge.

6 — 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).

7 — Art. 1 der Richtlinie 2003/87.

8 — Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

7. Die durch die Richtlinie 2009/29 in die Richtlinie 2003/87 neugefassten bzw. eingefügten Art. 10, 10a und 10c enthalten Vorschriften über die Zuteilung der Gesamtmenge der jährlich unionsweit vergebenen Zertifikate für den dritten Handelszeitraum. Ein Teil dieser Zertifikate wird von den Mitgliedstaaten ab 2013 versteigert [9], und ein anderer, geringer werdender [10] Teil wird nach den Vorschriften der Art. 10a und 10c der Richtlinie 2003/87 kostenlos zugeteilt.

8. Was insbesondere die Übergangsregelung für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten betrifft, die 2027 auslaufen soll [11], sollte nach dem 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29, „[u]m Wettbewerbsverzerrungen in der Gemeinschaft zu minimieren, … die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Anlagen im Wege harmonisierter Gemeinschaftsvorschriften (‚Ex-ante-Benchmarks') gestattet werden".

9. Der durch die Richtlinie 2009/29 eingefügte Art. 10a der Richtlinie 2003/87 sieht „[g]emeinschaftsweite Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung" vor. Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1 bis 5 und Abs. 2 bestimmt:

„(1) Die Kommission erlässt bis zum 31. Dezember 2010 gemeinschaftsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die [kostenlose Zuteilung von Zertifikaten].

Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 23 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Die Maßnahmen gemäß Unterabsatz 1 legen so weit wie möglich die gemeinschaftsweiten Ex-ante-Benchmarks fest, um sicherzustellen, 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 sie keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen bieten. …

In jedem Sektor bzw. Teilsektor wird der Benchmark grundsätzlich für die Produkte und nicht für die Einsatzstoffe berechnet, um die Treibhausgasemissionsreduktionen und Energieeinsparungen während sämtlicher Produktionsprozesse des betreffenden Sektors bzw. Teilsektors zu maximieren.

Die Kommission konsultiert die betroffenen Interessenträger einschließlich der betroffenen Sektoren bzw. Teilsektoren zur Definition der Grundsätze zur Festlegung der Ex-ante-Benchmarks für die jeweiligen Sektoren bzw. Teilsektoren.

…

(2) Der Ausgangspunkt bei der Festlegung der Grundsätze für die Ex-ante-Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren ist die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors bzw. Teilsektors in der Gemeinschaft in den Jahren 2007 und 2008. …"

9 — Vgl. Art. 10 der Richtlinie 2003/87 und 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29.

10 — Art. 10a Abs. 11 der Richtlinie 2003/87.

11 — Vgl. Art. 10a Abs. 11 der Richtlinie 2003/87 und 21. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29.

10. Nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 hatte jeder Mitgliedstaat bis 30. September 2011 das Verzeichnis der in seinem Hoheitsgebiet unter diese Richtlinie fallenden Anlagen und alle den einzelnen Anlagen dort kostenlos zugeteilten Zertifikate zu veröffentlichen und der Kommission zu unterbreiten [12]. Nach Art. 11 Abs. 3 dürfen die Mitgliedstaaten Anlagen, deren Eintrag in die in Abs. 1 genannte Liste von der Kommission abgelehnt wurde, keine kostenlosen Zertifikate zuteilen.

B – *Beschluss 2011/278/EU*

11. In Erfüllung ihrer Verpflichtung nach Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87, vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu erlassen, erließ die Kommission am 27. April 2011 den Beschluss 2011/278 [13]. Darin legte sie unionsweite Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten fest.

12. Zu diesem Zweck entwickelte die Kommission für jedes Produkt so weit wie möglich Benchmarks [14]. Soweit die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich war, jedoch für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstehen, entwickelte sie eine Hierarchie von drei Fall-Back-Methoden [15]. Erstens galt die Wärme-Benchmark für Wärmeverbrauchsprozesse, bei denen ein Träger messbarer Wärme eingesetzt wurde. Zweitens fand die Brennstoff-Benchmark Anwendung, wenn nicht messbare Wärme verbraucht wurde. Drittens sollten die Emissionszertifikate für Prozessemissionen auf Basis der historischen Emissionen zugeteilt werden.

C – *Deutsches Recht*

13. In Deutschland wurde der Beschluss 2011/278 u. a. durch das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) vom 21. Juli 2011 umgesetzt. § 9 Abs. 5 TEHG enthält eine Härtefallklausel, die vorsieht:

„Bedeutete eine Zuteilung … eine unzumutbare Härte für den Anlagenbetreiber und für ein mit diesem verbundenes Unternehmen, das mit seinem Kapital aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für die wirtschaftlichen Risiken des Anlagenbetriebes einstehen muss, teilt die zuständige Behörde auf Antrag des Betreibers zusätzliche Berechtigungen in der für einen Ausgleich angemessenen Menge zu, soweit die Europäische Kommission diese Zuteilung nicht nach Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG ablehnt."

II – **Vorgeschichte des Rechtsstreits**

14. Die Rechtsmittelführerinnen sind vier deutsche Unternehmen, die Anlagen betreiben, die seit dem 1. Januar 2005 dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten unterliegen. Sie beantragten bei den zuständigen deutschen Behörden u. a. auf der Grundlage der in § 9 Abs. 5 TEHG vorgesehenen Härtefallklausel die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an ihre Anlagen.

15. Am 7. Mai 2012 übermittelte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission das Verzeichnis der in ihrem Hoheitsgebiet unter die Richtlinie 2003/87 fallenden Anlagen und alle den einzelnen Anlagen in ihrem Hoheitsgebiet kostenlos zuzuteilenden Zertifikate. Für die Anlagen der Rechtsmittelführerinnen hatte sie die vorläufige Menge an kostenlos zuzuteilenden

12 — Vgl. auch Art. 15 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 (ABl. L 130, S. 1).

13 — In Fn. 12 der vorliegenden Schlussanträge angeführt.

14 — Vgl. vierter Erwägungsgrund und Anhang I des Beschlusses 2011/278.

15 — Vgl. zwölfter Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278.

Emissionszertifikaten u. a. nach der Härtefallklausel gemäß § 9 Abs. 5 TEHG berechnet. Zur Anwendung dieser Klausel stellte die zuständige deutsche Behörde fest, dass die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten allein auf der Grundlage der auf Unionsebene harmonisierten Zuteilungsregeln für die Rechtsmittelführerinnen die Gefahr einer wirtschaftlichen Erdrosselung begründe.

16. Am 5. September 2013 erließ die Kommission den streitigen Beschluss, mit dem sie die Aufnahme der Anlagen der Rechtsmittelführerinnen in die Verzeichnisse von unter die Richtlinie 2003/87 fallenden Anlagen und die vorläufigen Jahresgesamtmengen der Emissionszertifikate, die diesen Anlagen kostenlos zugeteilt werden sollten, ablehnte.

17. Im elften Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses begründete die Kommission diese Ablehnung wie folgt:

„Die Kommission stellt fest, dass Deutschland vorgeschlagen hat, die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten für 7 Anlagen anzuheben, weil dadurch unzumutbare Härten vermieden würden. In Einklang mit Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG und dem Beschluss 2011/278/EU werden die im Rahmen der nationalen Umsetzungsmaßnahmen unterbreiteten vorläufigen Mengen kostenlos zuzuteilender Zertifikate nach EU-weit harmonisierten Vorschriften berechnet. Im Beschluss 2011/278/EU ist eine Anpassung, wie Deutschland sie auf der Grundlage von § 9 Absatz 5 [TEHG] vornehmen möchte, nicht vorgesehen. Während die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten bis 2012 auf nationaler Ebene geregelt wurde, hat der Gesetzgeber für die Zeit ab 2013 bewusst vollständig harmonisierte Vorschriften für die kostenlose Zuteilung an Anlagen vorgesehen, damit alle Anlagen gleich behandelt werden. Eine einseitige Änderung der von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Beschlusses 2011/278/EU berechneten vorläufigen Mengen kostenlos zuzuteilender Zertifikate würde dieses harmonisierte Konzept untergraben. Deutschland hat nicht dargelegt, dass die auf der Grundlage des Beschlusses 2011/278/EU berechnete Zuteilung an die betreffenden Anlagen mit Blick auf das angestrebte Ziel der vollständigen Harmonisierung der Zuteilungen offensichtlich unangemessen war. Die Zuteilung zusätzlicher kostenloser Zertifikate an einige Anlagen würde den Wettbewerb verzerren oder zu verzerren drohen und hätte grenzüberschreitende Folgen, da in allen unter die Richtlinie 2003/87/EG fallenden Sektoren EU-weit gehandelt wird. Angesichts des Grundsatzes der Gleichbehandlung der unter das [System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten der Union] fallenden Anlagen und der Mitgliedstaaten hält die Kommission es für angezeigt, gegen die in den Umsetzungsmaßnahmen Deutschlands vorgesehenen vorläufigen Mengen der kostenlosen Zuteilung an bestimmte Anlagen, die in Anhang I Buchstabe A aufgeführt sind, Einwände zu erheben.“

III – **Verfahren vor dem Gericht und angefochtene Urteile**

18. Die Rechtsmittelführerinnen haben Klagen beim Gericht erhoben mit dem Antrag, den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit die Aufnahme ihrer Anlagen in das Verzeichnis der unter die Richtlinie 2003/87 fallenden Anlagen abgelehnt wurde.

19. Am 26. September 2014 erließ das Gericht die angefochtenen Urteile, mit denen es die Klagen von Arctic Paper, Raffinerie Heide und Romonta in vollem Umfang abwies. Der Klage von DK Recycling gab es dagegen teilweise statt [16], wies jedoch die Klagegründe zurück, die sich gegen die Ablehnung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten auf der Grundlage der Härtefallklausel richteten [17].

IV – **Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien**

20. Mit Schriftsätzen, die am 27. November sowie 2., 8. und 9. Dezember 2014 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen sind, haben die Rechtsmittelführerinnen die vorliegenden Rechtsmittel eingelegt.

21. Mit gesonderten Schriftsätzen, die am 27. November sowie 2. und 8. Dezember 2014 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen sind, haben DK Recycling, Arctic Paper und Romonta beantragt, ihre Rechtssachen einem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen.

22. Mit Beschlüssen vom 2. Februar 2015 [18] hat der Präsident des Gerichtshofs die Anträge auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren zurückgewiesen.

23. Die Rechtsmittelführerinnen beantragen jeweils, das sie betreffende angefochtene Urteil aufzuheben [19], in der Sache zu entscheiden und den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit er sie betrifft. Hilfsweise beantragen DK Recycling, Arctic Paper und Romonta zudem jeweils, das sie betreffende angefochtene Urteil aufzuheben und ihre Rechtssache an das Gericht zurückzuverweisen. Alle Rechtsmittelführerinnen beantragen schließlich, der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

24. Die Kommission beantragt in allen vier Rechtssachen, das Rechtsmittel zurückzuweisen und den Rechtsmittelführerinnen die Kosten aufzuerlegen.

V – **Analyse**

A – *Einleitende Bemerkungen*

25. Zur Stützung ihrer Rechtsmittel führen die Rechtsmittelführerinnen mehrere Gründe an, die sich weitgehend überschneiden. Insbesondere rügen sie alle, das Gericht habe bei seiner Prüfung des im Beschluss 2011/278 festgelegten Systems der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten Grundrechte verletzt, und beanstanden Fehler bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Beschlusses 2011/278.

16 — Mit dem Urteil DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833) gab das Gericht der Klage von DK Recycling teilweise statt, soweit sie die von der Kommission im streitigen Beschluss abgelehnte kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten auf der Grundlage eines Anlagenteils mit Prozessemissionen für die Herstellung von Zink im Hochofen und die damit in Zusammenhang stehenden Prozesse betraf. Insoweit ist das Urteil nicht Gegenstand des von DK Recycling in der Rechtssache C-540/14 eingelegten Rechtsmittels.

17 — Es handelt sich um den ersten und den zweiten Klagegrund. Vgl. im Einzelnen die Rn. 39 bis 101 des Urteils DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833).

18 — Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofs DK Recycling und Roheisen/Kommission (C-540/14 P, EU:C:2015:58), Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (C-551/14 P, EU:C:2015:107) und Romonta/Kommission (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

19 — DK Recycling beantragt, das angefochtene Urteil insoweit aufzuheben, als ihre Klage im Übrigen abgewiesen wurde.

26. Die Kommission macht dagegen geltend, dass sämtliche Rechtsmittel aus einer „grundsätzlicheren“ – so die Kommission – Erwägung zurückzuweisen seien, die das gesamte von den Rechtsmittelführerinnen in ihren Rechtsmitteln entwickelte Vorbringen ins Leere laufen lasse. Entgegen der Feststellung des Gerichts in den angefochtenen Urteilen erlaube es ihr die Richtlinie 2003/87, insbesondere deren Art. 10a, nicht, in den auf der Grundlage dieser Bestimmung erlassenen Durchführungsmaßnahmen – d. h. im Beschluss 2011/278 – eine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten aufgrund einer Härtefallklausel vorzusehen.

27. Die Kommission widerspricht der Beurteilung durch das Gericht in diesem Punkt, beantragt jedoch, den Tenor der angefochtenen Urteile zu bestätigen. Damit beantragt sie im Wesentlichen eine Auswechslung der Begründung. Da die Prüfung der in sämtlichen Rechtsmitteln geltend gemachten Gründe von der Beantwortung dieses Antrags der Kommission abhängig ist, ist er zuerst zu prüfen.

B – *Zum Bestehen eines Ermessens der Kommission, eine Härtefallklausel in den Beschluss 2011/278 aufzunehmen*

1. Angefochtene Urteile

28. In sämtlichen angefochtenen Urteilen hat das Gericht im Rahmen der Prüfung der Klagegründe und Argumente, mit denen die Rechtsmittelführerinnen gerügt hatten, dass der Beschluss 2011/278 den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Grundrechte verletze, einleitend Folgendes ausgeführt [20]:

„Ein Verstoß gegen die Grundrechte und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufgrund des Nichtvorhandenseins einer Härtefallklausel in den im Beschluss 2011/278 festgelegten Regeln für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten kann nicht von vorneherein ausgeschlossen werden, da Art. 10a der Richtlinie 2003/87, der die Rechtsgrundlage dieses Beschlusses darstellt, die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage einer derartigen Klausel durch die Kommission nicht ausschließt. Erstens hatte die Kommission nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/87 unionsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu erlassen, mit denen nicht wesentliche Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 geändert werden sollten, indem sie ergänzt werden. Die Einführung einer für alle Mitgliedstaaten geltenden Härtefallklausel durch die Kommission hätte das Erfordernis der vollständigen unionsweiten Harmonisierung dieser Durchführungsmaßnahmen beachtet. Da eine derartige Klausel nur Ausnahmefälle betroffen und somit das mit der Richtlinie 2003/87 eingeführte System nicht in Frage gestellt hätte, hätte sie auch nicht auf die Änderung wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie abgezielt. Zweitens hatte die Kommission nach Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/87 so weit wie möglich *Ex-ante*-Benchmarks festzulegen. Soweit die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich war, jedoch für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstanden, verfügte die Kommission über ein Ermessen zur Festlegung von Regeln, das sie ausgeübt hat, indem sie eine Hierarchie von drei Fall-Back-Methoden entwickelt hat. Im Rahmen dieses Ermessens hätte die Kommission somit grundsätzlich auch die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten aufgrund einer Härtefallklausel vorsehen können.“

20 — Vgl. Urteile DK Recycling und Roheisen /Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833, Rn. 50), Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828, Rn. 49), Romonta/Kommission (T-614/13, EU:T:2014:835, Rn. 53) und Raffinerie Heide /Kommission (T-631/13, EU:T:2014:830, Rn. 51).

2. Vorbringen der Parteien

29. Die Kommission widerspricht dieser Beurteilung durch das Gericht und trägt vor, dass es nach der Richtlinie 2003/87 nicht in ihrem Ermessen stehe, eine Härtefallklausel in den Beschluss 2011/278 aufzunehmen.

30. Erstens räume Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 der Kommission entgegen der Auffassung des Gerichts durch die Verwendung der Ausdrücke „so weit wie möglich“ oder „grundsätzlich“ lediglich Flexibilität hinsichtlich des Regelungsansatzes für verschiedene Sektoren oder Teilsektoren ein und erlaube ihr, erforderlichenfalls Benchmarks nicht für Produkte, sondern nach anderen Kriterien festzulegen, wie dies im Beschluss 2011/278 geschehen sei, in dem Wärme- und Brennstoff-Benchmarks sowie ein Kriterium für Prozessemissionen festgelegt worden seien.

31. Zweitens stelle das im 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 genannte Erfordernis, wonach die Regeln über die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten sektorspezifisch zu erlassen seien und „gemeinschaftsweit und vollständig harmonisiert“ sein müssten, um Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren und Anreize für eine Erhöhung der Emissionen zu vermeiden, einen wesentlichen Aspekt des Art 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 dar. Eine Regel, nach der einer Anlage mehr Zertifikate zugeteilt werden dürften als einer anderen Anlage, die in jeder Hinsicht – außer dem Umstand, dass die Anwendung dieser Regeln für die erste Anlage einen „finanziellen Härtefall“ bedeutete – vergleichbar sei, sei mit diesem Erfordernis nicht vereinbar und ändere wesentliche Bestimmungen des Basisrechtsakts, nämlich der Richtlinie 2003/87.

32. Da die Rechtsmittelführerinnen nicht die Rechtswidrigkeit der Richtlinie 2003/87 geltend gemacht hätten, gehe ihr Vorbringen ins Leere. Diese Feststellung genüge bereits, um sämtliche Rechtsmittel zurückzuweisen.

33. In ihren Erwiderungen tragen DK Recycling, Arctic Paper und Romonta vor, das Gericht habe rechtsfehlerfrei entschieden, dass die Richtlinie 2003/87 es der Kommission nicht verwehre, eine Härtefallklausel in den Beschluss 2011/278 aufzunehmen. Romonta macht insbesondere geltend, dass weder der sektorspezifische Ansatz dieser Richtlinie noch das Erfordernis einer EU-weiten harmonisierten Zuteilung eine Auslegung rechtfertigten, nach der die Kommission eine solche Klausel nicht in den Beschluss 2011/278 hätte aufnehmen können. Schließlich machen DK Recycling und Arctic Paper für den Fall, dass der Gerichtshof die vom Gericht vorgenommene Beurteilung in dieser Hinsicht als fehlerhaft ansehen sollte, hilfsweise geltend, dass die Richtlinie 2003/87 mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar sei.

3. Rechtliche Würdigung

a) Zur Zulässigkeit des Antrags der Kommission auf Auswechslung der Begründung

34. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Zulässigkeit eines Antrags auf Auswechslung der Begründung nach ständiger Rechtsprechung ein Rechtsschutzinteresse voraussetzt. Der Antrag muss der Partei, die ihn gestellt hat, im Ergebnis einen Vorteil verschaffen können. Dies kommt in Betracht, wenn der Antrag auf Auswechslung der Begründung ein Verteidigungsmittel gegen ein vom Kläger geltend gemachtes Angriffsmittel darstellt [21].

21 — Urteile Ziegler/Kommission (C-439/11 P, EU:C:2013:513, Rn. 42) und Iride/Kommission (C-329/09 P, EU:C:2011:859, Rn. 48 bis 51).

35. Im vorliegenden Fall soll mit dem Antrag auf Auswechslung der Begründung die Feststellung des Gerichtshofs erreicht werden, dass das Gericht einen Rechtsfehler mit der Entscheidung begangen habe, dass die Kommission nach Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 befugt gewesen sei, eine Regel für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in Härtefällen in den Beschluss 2011/278 aufzunehmen. Sollte der Gerichtshof diesem Antrag stattgeben, liefen sämtliche Rechtsmittelgründe, mit denen die Rechtsmittelführerinnen dem Gericht vorwerfen, nicht beanstandet zu haben, dass der Beschluss 2011/278 keine derartige Regel enthalte, ins Leere. Gäbe Art. 10a der Richtlinie 2003/87 nämlich der Kommission nicht die Befugnis, in dem genannten Beschluss eine solche Regel vorzusehen, könnten die Rechtsmittelführerinnen der Kommission nicht vorwerfen, diese Regel nicht darin aufgenommen zu haben, und infolgedessen auch nicht rügen, dass das Gericht ihren Klagegründen, mit denen sie Rechtsverstöße geltend machen, die auf dem Fehlen einer derartigen Klausel im Beschluss 2011/278 beruhen, nicht stattgegeben hat.

36. Da der Antrag der Kommission auf Auswechslung der Begründung somit Auswirkungen auf mehrere in den Rechtsmitteln geltend gemachte Angriffsmittel hat, ist er meines Erachtens als zulässig anzusehen.

b) Zur Begründetheit

i) Überblick über die Rechtsprechung zu der Frage, ob Bestimmungen eines Basisrechtsakts wesentlich sind oder nicht

37. Um die von der Kommission in ihrem Antrag auf Auswechslung der Begründung angeführten Argumente zu prüfen, ist zunächst kurz auf die Grundsätze einzugehen, die in der Rechtsprechung zur Einstufung der Bestimmungen eines Ermächtigungsakts als wesentliche Bestimmungen entwickelt worden sind.

38. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Erlass der wesentlichen Vorschriften einer Materie der Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers vorbehalten. Diese Vorschriften sind in der Grundregelung zu erlassen und können nicht Gegenstand einer Übertragung von Durchführungsbefugnissen sein [22].

39. Im Urteil Parlament/Rat (C-355/10, EU:C:2012:516), in dem es um eine Ermächtigungsbestimmung ging, die sehr ähnlich formuliert war wie Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 [23] und die ebenfalls vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlassen worden war, hat der Gerichtshof präzisiert, dass Bestimmungen, deren Erlass politische Entscheidungen erfordert, die in die eigene Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers fallen, nicht Gegenstand einer Befugnisübertragung sein können. Folglich können Durchführungsvorschriften weder die wesentlichen Aspekte einer Grundregelung ändern noch diese durch neue wesentliche Aspekte ergänzen [24].

40. In diesem Urteil hat der Gerichtshof des Weiteren hervorgehoben, dass sich die Bestimmung der Vorschriften einer Materie, die als wesentlich einzustufen sind, nach objektiven Gesichtspunkten richten muss, die Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle sein können, und dass insoweit die Merkmale und die Besonderheiten des betreffenden Sachgebiets zu berücksichtigen sind [25].

22 — Urteil Parlament/Rat (C-355/10, EU:C:2012:516, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 — Nämlich Art. 12 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 105, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 296/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 (ABl. L 97, S. 60) geänderten Fassung.

24 — Urteil Parlament/Rat (C-355/10, EU:C:2012:516, Rn. 65 und 66); vgl. ebenso aus neuerer Zeit Urteil Parlament/Rat (C-363/14, EU:C:2015:579, Rn. 46).

25 — Urteile Parlament/Rat (C-355/10, EU:C:2012:516, Rn. 67 und 68) und Parlament/Rat (C-363/14, EU:C:2015:579, Rn. 47).

41. In meinen Schlussanträgen in der genannten Rechtssache Parlament/Rat (EU:C:2012:207) habe ich darauf hingewiesen, dass sich aus der Analyse der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs [26] ergibt, dass sich die Feststellung, ob die Teile der Grundregelung, die mit dem Durchführungsakt eingeführt oder geändert wurden, wesentlich sind oder nicht, aus einer Würdigung im Licht aller vorgenannten Elemente ergeben muss. Dazu gehören die Grundmerkmale der betreffenden Politik, der mehr oder weniger breite Handlungsspielraum der Kommission bei der Verwirklichung dieser Politik, der Gehalt der Ermächtigungsvorschrift, der Inhalt und die Zielsetzung des Basisrechtsakts sowie dessen Gesamtsystem [27].

42. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Grenzen der Durchführungsbefugnisse der Kommission insbesondere nach Maßgabe der wesentlichen allgemeinen Ziele der betreffenden Regelung zu beurteilen sind [28].

ii) Zum Erfordernis der Erhaltung der Wettbewerbsbedingungen im Rahmen des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, insbesondere der Übergangsvorschriften zur kostenlosen Zuteilung

43. Die Kommission macht geltend, das Erfordernis, Wettbewerbsverzerrungen auf ein Minimum zu reduzieren, sei ein wesentliches Element der Bestimmung, die sie ermächtige, Übergangsvorschriften für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu erlassen, nämlich Art. 10a der Richtlinie 2003/87.

44. Hierzu hat der Gerichtshof ausgeführt, dass es zwar erklärtes Hauptziel der Richtlinie 2003/87 sei, die Treibhausgasemissionen erheblich zu verringern, um die Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten aus dem Kyoto-Protokoll einzuhalten, dieses Ziel jedoch unter Einhaltung einer Reihe von Unterzielen und durch Einsatz bestimmter Instrumente erreicht werden solle, wobei das System der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionsquoten das Hauptinstrument sei [29]. Bei den weiteren Unterzielen, die mit diesem System erreicht werden sollten, handle es sich nach den Erwägungsgründen 5 und 7 dieser Richtlinie u. a. um den Schutz der wirtschaftlichen Entwicklung, der Beschäftigungslage, der Integrität des Binnenmarkts und der Wettbewerbsbedingungen [30].

45. Somit ergibt sich aus dieser Rechtsprechung, dass die Erhaltung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt ein Unterziel der Richtlinie 2003/87 darstellt, dem das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten Rechnung tragen muss. Das ökologische Hauptziel dieses Systems muss unter Beachtung u. a. dieses besonderen Unterziels verfolgt werden.

46. Die wesentliche Bedeutung des Erfordernisses, im Rahmen des durch die Richtlinie 2003/87 errichteten und durch die Richtlinie 2009/29 geänderten Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu erhalten, ergibt sich im Übrigen daraus, dass dieses Unterziel in den Erwägungsgründen dieser Richtlinien mehrfach genannt ist.

26 — Vgl. meine Analyse der Rechtsprechung in den Nrn. 26 bis 28 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Parlament/Rat (C-355/10, EU:C:2012:207).

27 — Vgl. Schlussanträge in der Rechtssache Parlament/Rat (C-355/10, EU:C:2012:207, Nr. 29).

28 — Vgl. Urteil Parlament/Kommission (C-65/13, EU:C:2014:2289, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178, Rn. 77), Kommission/Estland (C-505/09 P, EU:C:2012:179, Rn. 79) und Iberdrola u. a. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 und C-640/11, EU:C:2013:660, Rn. 43).

30 — Urteile Kommission/Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178, Rn. 77), Kommission/Estland (C-505/09 P, EU:C:2012:179, Rn. 79) und Iberdrola u. a. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 und C-640/11, EU:C:2013:660, Rn. 43).

47. Zum einen nennt nämlich der siebte Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 ausdrücklich das Erfordernis, beim Erlass von Unionsvorschriften über die Zuteilung von Zertifikaten Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Zum anderen wird die Notwendigkeit, dieses Unterziel zu beachten, in der Richtlinie 2009/29 immer wieder entweder als allgemeines Erfordernis [31] oder als Begründung für bestimmte besondere Vorschriften genannt [32].

48. Was insbesondere die Übergangsvorschriften für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten betrifft, um die es in den vorliegenden Rechtssachen geht, bestimmt der 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ausdrücklich, dass die Zuteilung dieser Zertifikate, um das Erfordernis der Minimierung von Wettbewerbsverzerrungen zu erfüllen, im Wege harmonisierter Unionsvorschriften durch die Festlegung von „Ex-ante-Benchmarks“ gestattet werden sollte.

49. Die Notwendigkeit, dieses Erfordernis zu erfüllen, spiegelt sich auch in dem vom Gesetzgeber in Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 verfolgten Ansatz wider. Diese Bestimmung ermächtigt die Kommission, EU-weite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu erlassen, und gibt die Kriterien vor, denen die Kommission beim Erlass dieser Durchführungsmaßnahmen Rechnung tragen muss.

50. Insbesondere sieht Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/87 vor, dass diese Durchführungsmaßnahmen so weit wie möglich die unionsweiten *Ex-ante*-Benchmarks festlegen. Bei diesen *Ex-ante*-Benchmarks handelt es sich um eine bestimmte Menge CO_2-Emissionen, die die Kommission als für die Herstellung einer bestimmten Menge des jeweiligen Produkts notwendig anerkennt [33]. Eine Benchmark wird verwendet, um die Anzahl der Emissionszertifikate zu berechnen, die jeder Anlage eines Sektors oder Teilsektors kostenlos zugeteilt wird, indem sie mit der maßgeblichen produktbezogenen historischen Aktivitätsrate multipliziert wird [34], vorbehaltlich der Anwendung des in Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen einheitlichen sektorübergreifenden Korrekturfaktors [35]. Diese Benchmarks stellen somit objektive Parameter dar, anhand deren die Anzahl der Zertifikate ermittelt wird, die jeder Anlage kostenlos zugeteilt werden.

51. Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 4 der Richtlinie 2003/87 macht der Kommission zusätzliche Vorgaben zur Festlegung der *Ex-ante*-Benchmarks. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Benchmark in jedem Sektor bzw. Teilsektor grundsätzlich für die Produkte und nicht für die Einsatzstoffe berechnet wird, um die Treibhausgasemissionsreduktionen und Energieeinsparungen während sämtlicher

31 — Der achte Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 nennt das Ziel, „Verzerrungen auf dem Binnenmarkt zu vermeiden“, als eines der unerlässlichen Erfordernisse des durch diese Richtlinie eingeführten neuen Handelssystems. Vgl. hierzu auch Urteil Kommission/Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178, Rn. 82).

32 — So nennt der 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 die Notwendigkeit, zu gewährleisten, dass neue Marktteilnehmer von denselben Wettbewerbsbedingungen profitieren, als Grundanforderung des durch diese Richtlinie eingeführten Systems der Versteigerung. Diese Anforderung ist auch im 16. Erwägungsgrund dieser Richtlinie in Bezug auf die Notwendigkeit, die Vorschriften für neue Marktteilnehmer zu harmonisieren, genannt. Der 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 führt das Ziel, die Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft zu eliminieren, als einen der Gründe dafür an, die Wirtschaftssektoren nicht von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich zu behandeln. Auch im 19. Erwägungsgrund ist dieses Ziel im Zusammenhang mit den für die Stromerzeuger geltenden Regeln genannt. Ferner wird es im 28. Erwägungsgrund im Zusammenhang mit dem Erfordernis erwähnt, in harmonisierter Weise festzulegen, wie die Gutschriften für außerhalb der Union erzielte Emissionsreduktionen zu nutzen sind. Ebenfalls in diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass sich der Gesetzgeber bei der Einführung einer von vornherein feststehenden Sanktion wegen Emissionsüberschreitung gemäß Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 von dem Ziel habe leiten lassen, das System für den Handel mit Zertifikaten vor Wettbewerbsverzerrungen zu schützen. Vgl. Urteil Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 27).

33 — Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in den Rechtssachen Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux u. a. und Esso Italiana u. a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 und C-389/14, EU:C:2015:754, Nr. 40).

34 — Vgl. insbesondere Art. 10 des Beschlusses 278/2011. Wie sich aus Nr. 12 der vorliegenden Schlussanträge ergibt, hat die Kommission, soweit die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich war, Wärme-Benchmarks und Brennstoff-Benchmarks berechnet, die mit der wärmebezogenen historischen Aktivitätsrate für den Verbrauch messbarer Wärme bzw. mit der brennstoffbezogenen historischen Aktivitätsrate für den verbrauchten Brennstoff multipliziert werden. Zu den Prozessemissionen vgl. Art. 10 Abs. 2 Buchst. b Ziff. iii) des Beschlusses 2011/278.

35 — Vgl. Art. 10 Abs. 9 und Art. 15 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278.

Produktionsprozesse des betreffenden Sektors bzw. Teilsektors zu maximieren. Somit sind danach zum einen die *Ex-ante*-Benchmarks *in jedem Sektor bzw. Teilsektor* zu ermitteln, d. h. nach einem Ansatz, den man – wie die Kommission – als „sektorspezifisch" definieren kann, und zum anderen diese Benchmarks grundsätzlich für jedes Produkt und nicht für die Einsatzstoffe festzulegen.

52. Das Erfordernis, für die Ermittlung der *Ex-ante*-Benchmarks einen „sektorspezifischen" Ansatz zugrunde zu legen [36], wird im Übrigen durch Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 5 der Richtlinie 2003/87 bestätigt, der eine Verpflichtung der Kommission vorsieht, die betroffenen Interessenträger einschließlich der betroffenen Sektoren bzw. Teilsektoren zur Definition der Grundsätze zur Festlegung der *Ex-ante*-Benchmarks *für die jeweiligen Sektoren bzw. Teilsektoren* zu konsultieren. Auch Art. 10a Abs. 2 dieser Richtlinie nimmt ausdrücklich Bezug auf „Ex-ante-Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren".

iii) Zur Festlegung der *Ex-ante*-Benchmarks nach einem sektorspezifischen Ansatz als Ausdruck des Unterziels der Erhaltung der Wettbewerbsbedingungen

53. In dem vom Gesetzgeber in Art. 10a der Richtlinie 2003/87 gewählten harmonisierten Ansatz, nach dem die Anzahl der kostenlos zugeteilten Zertifikate anhand sektorspezifischer *Ex-ante*-Benchmarks berechnet wird, kommt das im 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 ausdrücklich vorgesehene Erfordernis zum Ausdruck, Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten ergeben, zu minimieren [37].

54. Mit der Festlegung sektorspezifischer *Ex-ante*-Benchmarks wird nämlich bezweckt, die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf objektive Parameter zu gründen, die auf Anlagen, die von in einem bestimmten Sektor oder Teilsektor tätigen Betreibern betrieben werden, unterschiedslos und in gleicher Weise Anwendung finden. So gewährleistet die Richtlinie 2003/87, indem sie vorsieht, dass sämtliche Anlagen des betreffenden Sektors oder Teilsektors denselben objektiven Parametern unterliegen, dass die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten möglichst begrenzte Auswirkungen auf den Wettbewerb hat. Dieser Ansatz steht im Übrigen im Einklang mit der Beschreibung des Systems für den Handel mit Zertifikaten als marktwirtschaftliches System [38].

55. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2003/87 als Ausdruck des Erfordernisses, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, mehrfach einen sektorspezifischen Ansatz anwendet, so dass man fast sagen könnte, dass dieser Ansatz den gesamten Aufbau des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten kennzeichnet [39]. So hat der Gesetzgeber z. B. in den in Art. 10a der Richtlinie 2003/87 enthaltenen speziellen Bestimmungen zur Reduzierung des Risikos der Verlagerung von CO_2-Emissionen einen sektorspezifischen Ansatz gewählt [40]. Der 17.

36 — Vgl. in diesem Zusammenhang auch Urteil Polen/Kommission (T-370/11, EU:T:2013:113, Rn. 85).

37 — In diesem Zusammenhang ist interessant, dass aus dem Bericht des Ausschusses des Europäischen Parlaments für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87 zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (KOM[2008] 16 endgültig – COD 2008/0013) hervorgeht, dass während des Gesetzgebungsverfahrens, das zum Erlass der Richtlinie 2009/29 geführt hat, erwogen worden war, sowohl den 23. Erwägungsgrund dieser Richtlinie als auch den in die Richtlinie 2003/87 einzufügenden Art. 10a so zu formulieren, dass darin auf vorab geltende *sektorale* Benchmarks Bezug genommen wird (vgl. etwa Änderung 14 auf S. 18 und 19, Änderung 48 auf S. 48 und 49 und Änderung 33 auf S. 113 und 114 des Berichts).

38 — Vgl. fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87.

39 — Insoweit halte ich das von Romonta in ihrer Erwiderung angeführte Argument, dass einige Bestimmungen des Beschlusses 2011/278 nicht mit dem oben genannten sektorspezifischen Ansatz vereinbar seien, für nicht stichhaltig. Insbesondere verweist Romonta auf die drei in Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 definierten Fall-Back-Methoden, auf Art. 3 Buchst. c und auf Art. 10 Abs. 3 dieses Beschlusses. Keine dieser Bestimmungen vermag jedoch den von der Kommission im Beschluss 2011/278 im Einklang mit Art. 10a der Richtlinie 2003/87 verfolgten sektorspezifischen Ansatz in Frage zu stellen.

40 — Vgl. Art. 10a Abs. 6 und 12 der Richtlinie 2003/87 sowie Beschluss 2010/2/EU der Kommission vom 24. Dezember 2009 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO_2 -Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2010, L 1, S. 10). Vgl. ebenso die Rn. 82 und 83 des Urteils DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833).

Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 nimmt ebenfalls Bezug auf einen solchen Ansatz im Zusammenhang mit dem Ziel, „Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft zu eliminieren“, indem er es als nicht zweckdienlich bezeichnet, die *Wirtschaftssektoren* von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich zu behandeln [41].

56. Im Rahmen eines Ansatzes, der auf der Festlegung objektiver, vorab festgelegter Parameter beruht, die unterschiedslos auf alle Anlagen des betreffenden Sektors Anwendung finden, können die besonderen Bedürfnisse und Situationen einzelner Anlagen nicht berücksichtigt werden. Es stünde nämlich offenkundig im Widerspruch zu der Wahl eines solchen Ansatzes, wenn die spezifische Situation einer einzelnen Anlage die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten beeinflussen könnte. In einem solchen Fall könnte das in Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge genannte Erfordernis der objektiven und gleichen Behandlung der verschiedenen Anlagen nicht erfüllt und folglich das Ziel, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, nicht erreicht werden.

iv) Zur Möglichkeit, eine Härtefallklausel in den Beschluss 2011/278 aufzunehmen

57. Die vorstehenden Erwägungen veranlassen mich zu einer Reihe von Schlussfolgerungen zu der im Antrag der Kommission auf Auswechslung der Begründung aufgeworfenen Frage, ob es im Ermessen der Kommission steht, eine Härtefallklausel in den Beschluss 2011/278 aufzunehmen.

– Zum Erfordernis der Erhaltung des Wettbewerbs als wesentliches Element der Richtlinie 2003/87

58. Erstens ergibt sich aus den Erwägungen in den Nrn. 44 bis 47 der vorliegenden Schlussanträge, dass das Erfordernis, bei der Einführung des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten die Wettbewerbsbedingungen zu wahren, ein ausdrückliches Unterziel der Richtlinie 2003/87 darstellt. Dass das System für den Handel mit Zertifikaten dieses Erfordernis erfüllen muss, ergibt sich somit zwangsläufig aus einer politischen Entscheidung des Unionsgesetzgebers. Daher ist dieses Erfordernis im Licht der in den Nrn. 38 bis 40 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung als wesentliches Element der Richtlinie 2003/87 anzusehen, das nicht durch Durchführungsmaßnahmen, die von der Kommission erlassen werden, geändert werden kann.

59. Darüber hinaus ergibt sich aus den Nrn. 48 bis 52 der vorliegenden Schlussanträge, dass das Erfordernis, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die nach Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Übergangsvorschriften zur kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten spezifisch und ausdrücklich kennzeichnet und dass sich dieses Erfordernis in der Entscheidung des Gesetzgebers widergespiegelt hat, die Kommission zu ermächtigen, in den Durchführungsmaßnahmen, durch die diese Vorschriften erlassen werden, *Ex-ante*-Benchmarks aufgrund eines sektorspezifischen Ansatzes festzulegen.

60. Daher hätte die Kommission in den nach Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Durchführungsmaßnahmen keine dem genannten Erfordernis zuwiderlaufenden Vorschriften über die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten erlassen können, ohne die Grenzen ihrer Durchführungsbefugnis zu überschreiten und gegen die Ermächtigungsvorschrift zu verstoßen.

41 — Hervorhebung nur hier. Vgl. zu diesem Erwägungsgrund Urteil Polen/Kommission (T-370/11, EU:T:2013:113, Rn. 42).

61. Zudem halte ich das Argument des Gerichts für verfehlt, dass die Bestimmung einer Durchführungsmaßnahme, soweit sie lediglich Ausnahmefälle betreffe, keine wesentlichen Bestandteile des Ermächtigungsrechtsakts ändern könne [42]. Auch eine Bestimmung, die nur auf Ausnahmefälle Anwendung findet, kann nämlich durchaus das allgemeine System des Ermächtigungsrechtsakts berühren [43] und mit den wesentlichen Zielen dieses Rechtsakts, die auf einer politischen Entscheidung des Gesetzgebers beruhen, unvereinbar sein [44].

– Zur Unvereinbarkeit einer Härtefallklausel mit dem Unterziel der Erhaltung des Wettbewerbs

62. Zweitens steht fest, dass die Einführung einer Härtefallklausel zur Folge hätte, dass nur einigen Anlagen eines bestimmten Sektors oder Teilsektors zusätzlich kostenlos Zertifikate zugeteilt würden [45]. Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage einer solchen Klausel würde nicht auf der Basis objektiver, im Voraus nach einem sektorspezifischen Ansatz festgelegter Parameter, die für alle Anlagen des Sektors gelten, sondern aufgrund der individuellen Umstände des Betreibers einer bestimmten Anlage, insbesondere seiner finanziellen Schwierigkeiten, erfolgen. Wie die Kommission geltend macht, würde es eine solche Klausel somit erlauben, einer Anlage mehr Zertifikate zuzuteilen als einer anderen, auch wenn die beiden Anlagen das gleiche Produkt herstellen und insgesamt vergleichbar sind. Eine solche Zuteilung würde mithin eine Wettbewerbsverzerrung verursachen.

63. Eine Vorschrift dieser Art würde einen individuellen Ansatz verfolgen, der im Widerspruch zu dem oben genannten sektorspezifischen Ansatz stünde, in dem – wie ich in den Nrn. 53 bis 56 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe – das Erfordernis der Erhaltung des Wettbewerbs zum Ausdruck kommt. Sie wäre daher unvereinbar mit dem Unterziel des Schutzes des Wettbewerbs, der ein wesentliches Element der Richtlinie 2003/87 im Allgemeinen und der in Art. 10a dieser Richtlinie vorgesehenen Vorschriften über die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im Besonderen darstellt.

64. In diesem Zusammenhang ist auch das von Romonta in ihrer Erwiderung geltend gemachte Argument zurückzuweisen, dass eine derartige Klausel keine zu einer Wettbewerbsverzerrung führende Diskriminierung beinhalte, da sich überall in Europa jede Person, die nachgewiesen habe, dass sie die von der Kommission vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt habe, darauf berufen könne. Hierzu genügt der Hinweis, dass eine Wettbewerbsverzerrung auf einem bestimmten Markt und nicht auf intersektorieller Ebene eintritt. Eine unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Anlagen, die das gleiche Produkt herstellen und auf demselben Markt tätig sind, bei der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten hätte zwangsläufig eine Wettbewerbsverzerrung auf dem betreffenden Markt zur Folge.

65. Im Licht dieser Erwägungen meine ich, dass das Gericht rechtsfehlerhaft entschieden hat, dass die Einführung einer Härtefallklausel nicht mit den Zielen der Richtlinie 2003/87 unvereinbar sei [46]. Der von ihm hervorgehobene Umstand, dass eine solche Klausel möglicherweise auf die Erreichung eines anderen Unterziels der Richtlinie 2003/87, nämlich das der Erhaltung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage, gerichtet sei, ändert nichts daran, dass eine solche Klausel nicht in die Maßnahmen zur Durchführung dieser Richtlinie aufgenommen werden konnte, da sie mit einem wesentlichen Unterziel der Richtlinie 2003/87 unvereinbar ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht in den angefochtenen Urteilen selbst hervorgehoben hat, dass der Gesetzgeber andere Sonderregeln geschaffen hat, um die wirtschaftliche Entwicklung und die

42 — Siehe Nr. 28 der vorliegenden Schlussanträge.

43 — Vgl. hierzu Urteil Parlament/Rat (C-417/93, EU:C:1995:127 Rn. 30 bis 33) und Nr. 28 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Parlament/Rat (C-355/10, EU:C:2012:207).

44 — Siehe Nrn. 38 bis 40 der vorliegenden Schlussanträge.

45 — Vgl. hierzu Rn. 78 des Urteils DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833).

46 — Vgl. Urteile DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833, Rn. 77), Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828, Rn. 76), Romonta/Kommission (T-614/13, EU:T:2014:835, Rn. 80) und Raffinerie Heide/Kommission (T-631/13, EU:T:2014:830, Rn. 79).

Beschäftigungslage durch die Einführung des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten so wenig wie möglich zu beeinträchtigen, ohne dass diese Vorschriften, die den oben genannten sektorspezifischen Ansatz verfolgen, zu Wettbewerbsverzerrungen führen [47].

– Zum Ermessen der Kommission

66. Drittens ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen notwendigerweise, dass das Ermessen, das Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 der Kommission einräumt, nicht so weit sein kann, dieser zu erlauben, durch die Aufnahme einer Härtefallklausel in den Beschluss 2011/278 Vorschriften zu erlassen, die gegen eines der Unterziele der Richtlinie und ein wesentliches Element der Ermächtigungsvorschrift verstoßen.

67. Diese Auslegung des Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87, die im Gegensatz zu der Auslegung steht, zu der das Gericht in den angefochtenen Urteilen gelangt ist, findet im Übrigen eine Bestätigung in den Unterabs. 3 und 4 dieser Vorschrift. Darin wird zwar der Kommission ein gewisses Ermessen bei der Festlegung der Vorschriften für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten eingeräumt.

68. Wenn jedoch Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 dieser Richtlinie vorschreibt, dass die Durchführungsmaßnahmen „so weit wie möglich“ die *Ex-ante*-Benchmarks festlegen, ist er dahin zu verstehen, dass er der Kommission ein Ermessen zur Festlegung anderer Kriterien nur in den Fällen gewährt, in denen es nicht möglich ist, solche Benchmarks (sektorspezifisch) festzulegen. Diese Bestimmung kann nicht dahin ausgelegt werden, dass sie der Kommission ein allgemeines Ermessen bei der Festlegung der Vorschriften für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zuweist. Auch aus der Verwendung des Ausdrucks „grundsätzlich“ in Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 4 dieser Richtlinie lässt sich keine Zuweisung eines derartigen Ermessens herleiten.

– Zur Unvereinbarkeit einer Härtefallklausel mit dem Verursacherprinzip

69. Ergänzend möchte ich schließlich auf einen Widerspruch hinweisen, den die Erwägungen des Gerichts meines Erachtens enthalten. In den angefochtenen Urteilen hat das Gericht, wie ich meine zutreffend, entschieden, dass die Einführung einer Härtefallklausel nicht mit dem Verursacherprinzip vereinbar wäre [48].

70. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2003/87 Art. 175 Abs. 1 EG (nunmehr Art. 192 AEUV) ist. Nach dieser Bestimmung war der Rat berechtigt, über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Art. 174 EG (nunmehr Art. 191 AEUV) genannten Ziele zu beschließen. Nach Abs. 2 Satz 2 der letztgenannten Vorschrift beruht die Umweltpolitik der Union u. a. auf dem Verursacherprinzip.

71. Wenn aber der Ermächtigungsrechtsakt, die Richtlinie 2003/87, als auf Art. 175 Abs. 1 EG beruhender Rechtsakt keine mit dem Verursacherprinzip unvereinbaren Bestimmungen enthalten durfte, so hätten Maßnahmen zur Durchführung dieser Richtlinie erst recht keine solchen Bestimmungen enthalten dürfen. Daraus folgt, dass das Gericht nach der Feststellung, dass die Einführung einer Härtefallklausel mit dem Verursacherprinzip unvereinbar wäre, hätte entscheiden müssen, dass die Kommission im Beschluss 2011/278 keine solche Klausel vorsehen konnte.

47 — Urteile DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833, Rn. 81 ff.), Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828, Rn. 80 ff.), Romonta/Kommission (T-614/13, EU:T:2014:835, Rn. 83 ff.) und Raffinerie Heide/Kommission (T-631/13, EU:T:2014:830, Rn. 82 ff.).

48 — Urteile DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833, Rn. 78), Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828, Rn. 77), Romonta/Kommission (T-614/13, EU:T:2014:835, Rn. 81) und Raffinerie Heide/Kommission (T-631/13, EU:T:2014:830, Rn. 80).

v) Unzulässigkeit der Berufung auf die Rechtswidrigkeit der Richtlinie 2003/87

72. In ihren Erwiderungen machen DK Recycling und Arctic Paper hilfsweise die Rechtswidrigkeit der Richtlinie 2003/87 geltend. Diese sei mit der Charta unvereinbar und verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieses Vorbringen stellt jedoch ein neues Angriffsmittel dar, das vor dem Gericht nicht geltend gemacht wurde und folglich den vor diesem verhandelten Streitgegenstand verändert. Daher ist es offensichtlich unzulässig [49].

vi) Ergebnis

73. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Antrag der Kommission auf Auswechslung der Begründung stattzugeben.

74. Folgt der Gerichtshof meinem Vorschlag und entscheidet er, dass die Richtlinie 2003/87 – wie sich aus Nr. 35 der vorliegenden Schlussanträge ergibt – die Kommission nicht ermächtigt, eine Härtefallklausel in den Beschluss 2011/278 aufzunehmen, sind die Rechtsmittelgründe, mit denen dem Gericht vorgeworfen wird, nicht beanstandet zu haben, dass der Beschluss 2011/278 keine solche Klausel enthält, als gegenstandslos zurückzuweisen. Daher werde ich mich in den folgenden Ausführungen, die ich vorsorglich für den Fall darlege, dass der Gerichtshof meinem Vorschlag nicht folgt, hinsichtlich dieser Rechtsmittelgründe auf sehr knappe Erwägungen beschränken.

C – *Zu den Rechtsmitteln von DK Recycling (Rechtssache C-540/14 P) und Arctic Paper (Rechtssache C-551/14)*

75. DK Recycling und Arctic Paper haben zwei praktisch identische Rechtsmittel eingelegt, in denen sie zwei Rechtsmittelgründe geltend machen.

1. Zum ersten Rechtsmittelgrund: Verletzung von Grundrechten

76. In einem ersten Teil werfen DK Recycling und Arctic Paper dem Gericht vor, nicht festgestellt zu haben, dass der Beschluss 2011/278 ohne eine Härtefallklausel die Wahrung der Grundrechte nicht hinreichend gewährleiste, da er Situationen, in denen Anlagenbetreiber außergewöhnlichen Belastungen ausgesetzt seien, nicht Rechnung trage. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs [50] hätte das Gericht die Wahrung der Grundrechte in jedem Einzelfall prüfen und untersuchen müssen, ob die in ihrem jeweiligen Einzelfall verursachten Belastungen nicht unzumutbar waren. Das Gericht habe den allgemeinen Zielen des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten einen höheren Stellenwert eingeräumt als den individuellen Grundrechten.

77. In einem zweiten Teil machen DK Recycling und Arctic Paper geltend, das Gericht habe die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht ausreichend berücksichtigt, wonach der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Erlass von Übergangsmaßnahmen zur Milderung der Belastungen gebiete, um zu vermeiden, einzelne Marktakteure im Zuge eines Harmonisierungsprozesses derart zu belasten, dass sie in ihrer Existenz bedroht würden [51]. Ohne eine Härtefallklausel trage der Beschluss 2011/278 der Situation von Unternehmen, für die das System für den Handel mit Zertifikaten unverhältnismäßige wirtschaftliche Belastungen nach sich ziehe, nicht Rechnung und enthalte keine Instrumente, die einen ausreichenden Individualschutz vor unzumutbaren Grundrechtseingriffen ermöglichten.

49 — Vgl. Art. 170 Abs. 1 Satz 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs. Vgl. hierzu Urteil Alliance One International/Kommission (C-668/11 P, EU:C:2013:614, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 — Urteile Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333, Rn. 81) und Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, Rn. 37).

51 — Urteil T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, Rn. 37, 38 und 43).

78. In einem dritten Teil tragen DK Recycling und Arctic Paper vor, dass die Härtefallklausel Ausdruck einer gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 4 der Charta sei. Das Gericht habe daher einen Rechtsfehler begangen, als es das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen bezüglich der im deutschen Recht durch das Bundesverfassungsgericht (Deutschland) anerkannten Notwendigkeit, eine derartige Klausel vorzusehen, außer Acht gelassen habe.

79. Mit den drei Teilen dieses Rechtsmittelgrundes machen DK Recycling und Arctic Paper im Wesentlichen geltend, das Gericht habe ihre Grundrechte verletzt, indem es nicht beanstandet habe, dass der Beschluss 2011/278 keine Härtefallklausel enthalte. Im Licht der Erwägungen in den Nrn. 35, 72 und 74 der vorliegenden Schlussanträge meine ich, dass dieser Rechtsmittelgrund in vollem Umfang ins Leere geht und zurückzuweisen ist. Hilfsweise werde ich in den folgenden Erwägungen kurz erläutern, warum die drei Teile des Rechtsmittelgrundes meiner Ansicht nach jedenfalls unbegründet sind.

80. Zum ersten Teil weise ich darauf hin, dass das Gericht in den angefochtenen Urteilen entschieden hat, dass das Fehlen einer Härtefallklausel im Beschluss 2011/278 einen Eingriff in die Grundrechte darstelle, der jedoch nach Art. 52 Abs. 1 der Charta gerechtfertigt sei. In seiner Analyse hat das Gericht die beteiligten Interessen gegeneinander abgewogen und dabei sowohl die mit der Regelung verfolgten Ziele als auch die Grundrechte der Anlagenbetreiber in vollem Umfang berücksichtigt. Es ist sogar spezifisch auf die besondere Situation der Rechtsmittelführerinnen eingegangen [52]. Außerdem kann die von DK Recycling angeführte Rechtsprechung meines Erachtens nicht das Argument stützen, dass das Gericht in seiner Analyse den Inhalt und das Schutzniveau der in den Art. 16 und 17 der Charta gewährleisteten Grundrechte verkannt habe [53].

81. Was den zweiten Teil betrifft, bezweifle ich die Relevanz der von DK Recycling und Arctic Paper angeführten Rechtsprechung für den vorliegenden Fall. Das Urteil T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) betraf nämlich einen Fall, in dem eine Gemeinschaftsverordnung ausdrücklich eine Härtefallregelung enthielt [54]. Dies ist hier jedoch offenkundig nicht der Fall, so dass die angeführte Rechtsprechung die Analyse des Gerichts nicht in Frage zu stellen vermag.

82. Zum dritten Teil genügt meines Erachtens die Feststellung, dass sich der Akte kein Beleg dafür entnehmen lässt, dass eine Härtefallregelung wie die vom deutschen Gesetzgeber erlassene den Ausdruck einer den Mitgliedstaaten gemeinsamen Verfassungsüberlieferung darstellt. Aus dem Vorbringen von DK Recycling und Arctic Paper ergibt sich nicht, dass in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eine „überwiegende Tendenz“ zu der angeblich vom Bundesverfassungsgericht (Deutschland) vertretenen Auslegung bestünde [55].

52 — Vgl. in Bezug auf DK Recycling Rn. 88 des Urteils DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833) und in Bezug auf Arctic Paper Rn. 87 des Urteils Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828).

53 — Was insbesondere die Beschränkungen des Grundrechts der Unternehmerfreiheit (Art. 16 der Charta) betrifft, vgl. Urteil Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 46 ff.) und Urteil Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, Rn. 56 bis 59); zu den Beschränkungen des Eigentumsrechts (Art. 17 der Charta), insbesondere zur Förderung des Umweltschutzes, vgl. Urteil ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 80 ff.).

54 — Insbesondere Art. 30 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (ABl. L 47, S. 1).

55 — Vgl. in diesem Zusammenhang Urteil Akzo Nobel Chemicals und Akcros Chemicals/Kommission (C-550/07 P, EU:C:2010:512, Rn. 74), Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Akzo Nobel Chemicals und Akcros Chemicals/Kommission (C-550/07 P, EU:C:2010:229, Nrn. 93 bis 96) und Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600, Nr. 29).

2. Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Fehler bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Beschlusses 2011/278

83. In einem ersten Teil wenden sich DK Recycling und Arctic Paper gegen die Schlussfolgerung des Gerichts, der Beschluss 2011/278 sei trotz des Fehlens einer Härtefallklausel verhältnismäßig[56]. Sie werfen dem Gericht vor, nicht geprüft zu haben, ob dieser Beschluss geeignet sei, einen ausreichenden Individualschutz vor unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen zu gewährleisten. Es habe die individuelle Dimension des sich aus dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 ergebenden Schutzes der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage verkannt.

84. In einem zweiten Teil wenden sich DK Recycling und Arctic Paper gegen die Schlussfolgerung des Gerichts, das durch den Beschluss 2011/278 vorgesehene Zuteilungssystem sei trotz des Fehlens einer Härtefallklausel nicht unverhältnismäßig im engeren Sinne. Zum einen habe sich das Gericht nicht mit außergewöhnlichen Belastungssituationen im Einzelfall auseinandergesetzt und somit die Notwendigkeit eines ausreichenden Schutzes von Individualrechten im Rahmen der Abwägung der beteiligten Interessen nicht berücksichtigt. Dadurch sei es zu einer fehlerhaften Beurteilung des angemessenen Gleichgewichts zwischen diesen Interessen gelangt. Zum anderen treffe es nicht zu, i) dass das Zuteilungssystem weniger Anreize enthalte, Emissionen durch ökonomische oder technische Anpassungsmaßnahmen zu reduzieren, ii) dass die Härtefallklausel mit dem Verursacherprinzip unvereinbar sei und iii) dass in Art. 10a Abs. 6 der Richtlinie 2003/87 eine Abmilderung der Belastungswirkung durch das System für den Handel mit Zertifikaten zu sehen sei[57].

85. Dieser Rechtsmittelgrund richtet sich im Wesentlichen gegen die Schlussfolgerung des Gerichts, der Eingriff in die Grundrechte, der aus dem Fehlen einer Härtefallklausel im Beschluss 2011/278 resultiere, stehe nicht außer Verhältnis zu den mit dem System für den Handel mit Zertifikaten verfolgten Zielen. Da sich dieser Rechtsmittelgrund auf das Fehlen einer Härtefallklausel im Beschluss 2011/278 bezieht, ergibt sich aus den Erwägungen in den Nrn. 35, 72 und 74 der vorliegenden Schlussanträge, dass er ins Leere geht und zurückzuweisen ist. Hilfsweise meine ich, dass er unbegründet ist[58].

86. Was den ersten Teil betrifft, ist die vom Gericht vorgenommene Prüfung der Geeignetheit des Beschlusses 2011/278, die Ziele des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu erreichen, meines Erachtens fehlerfrei. Das Gericht hat sowohl die Ziele und Unterziele dieses Systems als auch die Geeignetheit der im Beschluss 2011/278 enthaltenen Vorschriften über die kostenlose Zuteilung, diese Ziele ohne eine Härtefallklausel zu erreichen, im Einklang mit der Rechtsprechung festgestellt[59]. Entgegen dem Vorbringen in den Rechtsmitteln meine ich, dass das im fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 angegebene Unterziel auf den Schutz der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage insgesamt gerichtet ist und nicht den individuellen Schutz jeder Anlage umfasst, die sich in einer besonderen Lage – etwa finanziellen Schwierigkeiten – befindet.

56 — Rn. 70 des Urteils DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833) und Rn. 69 des Urteils Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828).

57 — Vgl. Rn. 89, 78 und 82 des Urteils DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833) sowie Rn. 88, 77 und 81 des Urteils Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828).

58 — Zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines festgestellten Eingriffs in die Grundrechte vgl. Urteil Digital Rights Ireland u. a. (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 46 ff.) und Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Philip Morris Brands u. a. (C-547/14, EU:C:2015:853, Nrn. 146 ff. und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 — Vgl. Rn. 63 bis 65 und 66 bis 68 des Urteils DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833) sowie Rn. 62 bis 64 und 65 bis 67 des Urteils Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828).

87. Was den zweiten Teil angeht, bedeutet der Umstand, dass die Vorschriften über die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten, die auf objektiven, sektorspezifisch festgelegten und allgemein geltenden Parametern beruhen und die besondere, sich aus der spezifischen Situation Einzelner ergebende Umstände nicht berücksichtigen [60], keine Härtefallklausel enthalten, keineswegs, dass die durch diese Vorschriften auferlegten Belastungen außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stünden. Aus ständiger Rechtsprechung ergibt sich, dass der Schutz der Umwelt zu den dem Gemeinwohl dienenden Zielen gehört, die Beschränkungen der Grundrechte rechtfertigen können [61], und dass die Verwirklichung dieses Ziels davon abhängt, wie streng die auf dieses Ziel gerichteten allgemeinen Vorschriften angewandt werden [62]. Wie das Gericht zutreffend ausgeführt hat, besteht die Gefahr, dass diese strenge Anwendung durch eine Härtefallklausel, die individuelle Umstände berücksichtigt, aufgeweicht werden könnte [63]. Dass derartige allgemeine Vorschriften einige Unternehmen härter treffen als andere, führt zudem nicht zur Unverhältnismäßigkeit dieser Vorschriften. Solchen allgemeinen Regeln ist es eigen, dass sie auf einige Anlagen größere Auswirkungen haben als auf andere [64]. Schließlich sind sowohl die Analyse des Gerichts zum Verursacherprinzip [65] als auch seine Bezugnahme auf die Sondervorschriften, darunter Art. 10a Abs. 12 der Richtlinie 2003/87, nach meiner Ansicht frei von Fehlern.

88. Da die beiden von DK Recycling und Arctic Paper in ihren Rechtsmitteln geltend gemachten Gründe meines Erachtens ins Leere gehen, schlage ich dem Gerichtshof im Ergebnis vor, die Rechtsmittel als unbegründet zurückzuweisen.

D – *Zum Rechtsmittel der Raffinerie Heide (Rechtssache C-564/14 P)*

1. Zum ersten Rechtsmittelgrund: Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und der Begründungspflicht durch das Gericht

89. Die Raffinerie Heide wirft dem Gericht vor, nicht zu ihrem Klagegrund Stellung genommen zu haben, mit dem sie geltend gemacht habe, die Kommission habe es zu Unrecht abgelehnt, von ihrem Ermessen Gebrauch zu machen, die von den deutschen Behörden vorgelegten „Härtefälle“, zu denen ihrer gehört habe, im Licht der Grundrechte zu prüfen.

90. Im angefochtenen Urteil hat das Gericht zum einen festgestellt, dass der Beschluss 2011/278 der Kommission nicht erlaube, die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten auf der Grundlage einer Härtefallklausel zu genehmigen. Zum anderen sei die Kommission, wenn ein Mitgliedstaat einer Anlage kostenlos Zertifikate zuteile, die nicht im Einklang mit den Vorschriften von Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 und folglich mit dem Beschluss 2011/278 berechnet worden seien, nach Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 verpflichtet, die Eintragung dieser Anlage abzulehnen, ohne insoweit über ein Ermessen zu verfügen [66].

60 — Siehe Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge.

61 — Urteil ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 — Vgl. in diesem Sinne zum System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten Urteil Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 26).

63 — Vgl. Urteil DK Recycling und Roheisen/Kommission (T-630/13, EU:T:2014:833, Rn. 89) und Urteil Arctic Paper Mochenwangen/Kommission (T-634/13, EU:T:2014:828, Rn. 88).

64 — Vgl. Urteil Polen/Kommission (T-370/11, EU:T:2013:113, Rn. 85 und 105). Eine etwaige Unverhältnismäßigkeit dieser Vorschriften könnte sich unter Umständen aus einer unrichtigen Berechnung der *Ex-ante*-Benchmarks ergeben. Dies ist aber in den hier geprüften Rechtsmitteln nicht vorgetragen worden.

65 — Sie wird keineswegs durch die in den Rechtsmitteln angeführte Rn. 52 des Urteils Standley u. a. (C-293/97, EU:C:1999:215) in Frage gestellt.

66 — Vgl. Urteil Raffinerie Heide/Kommission (T-631/13, EU:T:2014:830, Rn. 41 bis 44).

91. Aus diesen Feststellungen ergibt sich, dass die Kommission, ohne dass sie über ein Ermessen verfügte, verpflichtet war, die Eintragung der fraglichen Anlagen abzulehnen, und dass sie die ihr von den deutschen Behörden vorgelegten Fälle nicht hätte außerhalb der im Beschluss 2011/278 enthaltenen Regeln individuell prüfen können. Da nicht geltend gemacht worden ist, dass die oben genannten Vorschriften der Richtlinie 2003/87 rechtswidrig seien, sind diese Feststellungen des Gerichts ausreichend, um das Vorbringen der Raffinerie Heide vor dem Gericht zu beantworten. Unter diesen Umständen kann die Raffinerie Heide keine Verletzung ihres Anspruch auf rechtliches Gehör und der Begründungspflicht geltend machen. Dieser Rechtsmittelgrund ist daher zurückzuweisen.

2. Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen die Art. 10a und 11 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 und den Beschluss 2011/278

92. In einem ersten Teil trägt die Raffinerie Heide vor, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es entschieden habe, dass der Beschluss 2011/278 jede zusätzliche kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in einzelnen Härtefällen ausschließe und der Kommission in dieser Hinsicht keinerlei Ermessen einräume. In einem zweiten Teil macht sie geltend, die Kommission hätte beim Erlass des streitigen Beschlusses Anlagen, für die ein Härtefall vorliege, nach Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 zusätzliche Zertifikate zuteilen können.

93. Aus den Erwägungen in den Nrn. 43 bis 71 der vorliegenden Schlussanträge ergibt sich, dass die Kommission nicht befugt war, im Beschluss 2011/278 die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage einer Härtefallklausel vorzusehen. Daraus folgt, dass der erste Teil des Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen ist. Aus den genannten Erwägungen ergibt sich auch, dass die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage einer solchen Klausel mit einem Unterziel unvereinbar wäre, das ein wesentliches Element der Richtlinie 2003/87 darstellt. Daraus folgt, dass keine andere Bestimmung dieser Richtlinie eine solche Zuteilung begründen kann. Demnach ist der zweite Teil dieses Rechtsmittelgrundes ebenfalls zurückzuweisen.

3. Dritter Rechtsmittelgrund: Verkennung der Pflicht der Unionsorgane zu grundrechtskonformer Auslegung

94. In ihrem dritten Rechtsmittelgrund macht die Raffinerie Heide geltend, das Gericht habe die Pflicht der Kommission zu einer grundrechtskonformen Auslegung verkannt und damit gegen Art. 51 Abs. 1 der Charta verstoßen. Auch wenn davon ausgegangen werde, dass der Beschluss 2011/278 der Kommission keinerlei Ermessen zur Berücksichtigung von Härtefällen einräume, sei die Kommission verpflichtet gewesen, die Richtlinie 2003/87 im Licht der Grundrechte auszulegen und folglich die ihr vorgelegten Härtefälle, zu denen derjenige der Raffinerie Heide gehört habe, zu berücksichtigen. Eine Abweichung von der Pflicht der Organe zu einer grundrechtskonformen Auslegung lasse sich nicht damit rechtfertigen, dass es an einer entsprechenden Befugnis der Kommission fehle.

95. Dieses Angriffsmittel wurde vor dem Gericht nicht geltend gemacht und ergibt sich auch nicht aus dem angefochtenen Urteil selbst [67]. Da es den Streitgegenstand verändert, ist es daher als unzulässig anzusehen [68].

67 — Urteile Kommission u. a./Siemens Österreich u. a. (C-231/11 P bis C-233/11 P, EU:C:2014:256, Rn. 102) und Areva u. a./Kommission (C-247/11 P und C-253/11 P, EU:C:2014:257, Rn. 118 und 170).

68 — Siehe Nr. 72 und Fn. 49 der vorliegenden Schlussanträge.

4. Zum vierten Rechtsmittelgrund: Verfälschung von Beweismitteln

96. Die Raffinerie Heide ist der Auffassung, das Gericht habe die Beweise, die sie zum Vorliegen eines Falls höherer Gewalt vorgelegt habe, verfälscht. Diese Beweise umfassten eine behördliche Verpflichtung zu Investitionen im Jahr 2011, die Verwendung der Investitionen für Umweltschutzmaßnahmen, die daraus folgende Notwendigkeit, ein Darlehen aufzunehmen, sowie die Beantragung der Anerkennung eines Härtefalls bei den deutschen Behörden und die positive Beantwortung des Antrags durch diese Behörden.

97. Meiner Auffassung nach ist dieser Klagegrund offensichtlich unbegründet. Eine Verfälschung von Beweismitteln ist gegeben, wenn ohne die Erhebung neuer Beweise offenkundig ist, dass die Würdigung der vorliegenden Beweismittel unzutreffend ist[69]. In Rn. 45 des angefochtenen Urteils, das die Raffinerie Heide betrifft (T-631/13, EU:T:2014:830), hat das Gericht jedoch fehlerfrei dargelegt, aus welchen Gründen sich die Raffinerie Heide seiner Ansicht nach nicht auf höhere Gewalt berufen könne.

5. Zum fünften Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen Grundrechte und die Verhältnismäßigkeit wegen Fehlens einer Härtefallklausel im Beschluss 2011/278

98. In einem ersten Teil wendet sich die Raffinerie Heide gegen die vom Gericht vorgenommene Prüfung der Geeignetheit des Beschlusses 2011/278. Das Fehlen einer Härtefallklausel bedeute: i) Der Beschluss enthalte keinerlei Regelung, die das Unterziel des Schutzes der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage fördere, und wirke diesem Ziel sogar entgegen; ii) er laufe dem Ziel einer schrittweisen Anpassung zuwider, da Anlagen, die nicht über die finanziellen Mittel zur Steigerung ihrer Effizienz verfügten, schließen müssten; iii) er fördere damit die Verlagerung der Produktion in Drittländer außerhalb des Systems für den Handel mit Zertifikaten; iv) er bewirke, dass Anlagen, die sich in einer schwierigen finanziellen Lage befänden, aber effizient arbeiteten, aus dem Markt gedrängt würden.

99. In einem zweiten Teil widerspricht die Raffinerie Heide der Beurteilung der Erforderlichkeit des Beschlusses 2011/278 durch das Gericht. Zum einen kehre das Gericht die Beweislast um, indem es dem Grundrechtsträger die Beweislast für die Erforderlichkeit des festgestellten Eingriffs in seine Rechte auferlege. Es sei jedoch Sache des Unionsorgans, den Beweis dafür zu erbringen, dass seine Maßnahme den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahre. Zum anderen wäre die Berücksichtigung bestimmter beschränkter Härtefälle eine mildere Maßnahme als die pauschale Weigerung, diese Fälle zu überprüfen.

100. In einem dritten Teil beanstandet die Raffinerie Heide die vom Gericht vorgenommene Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Beschlusses 2011/278 im engeren Sinne. Erstens lasse sich dem Beschluss 2011/278 nicht entnehmen, dass die vom Gericht verlangte Abwägung stattgefunden habe. Zweitens lege das Gericht der Prüfung der Angemessenheit einen fehlerhaften Prüfungsmaßstab zugrunde. Bei den vom Gericht in den Rn. 82 bis 86 des angefochtenen Urteils (T-631/13, EU:T:2014:830) genannten Maßnahmen handele es sich um allgemeine Regelungen, die die Verhältnismäßigkeit der durch die Richtlinie 2003/87 herbeigeführten Grundrechtseingriffe sicherstellen sollten, den hier in Rede stehenden Grundrechtseingriff jedoch nicht rechtfertigen könnten. Drittens wende das Gericht mit seiner Feststellung in Rn. 88 des angefochtenen Urteils, dass der Beschluss 2011/278 nur unangemessen sei, wenn er „typischerweise“ die Existenz von Anlagenbetreibern gefährde, einen falschen Prüfungsmaßstab an und verkenne, dass mit der Härtefallklausel die atypischen Folgen, die mit hoheitlichen Maßnahmen verbunden sein könnten, im Einzelfall berücksichtigt werden sollten. Darüber hinaus trage die rudimentäre Prüfung ihres Einzelfalls in Rn. 89 des angefochtenen Urteils nicht den Schluss, dass die Anwendung des Beschlusses 2011/278 in ihrem Fall verhältnismäßig sei.

69 — Vgl. u. a. Beschluss The Sunrider Corporation/HABM (C-142/14 P, EU:C:2015:371, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Das Gericht beantworte nicht die Frage, ob die Vorschriften des Beschlusses 2011/278 die Angemessenheit in jedem Einzelfall sicherten. Das Urteil T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) bestätige, dass die Prüfung von Härtefällen zur Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit einer gemeinsamen Marktorganisation im Einzelfall zwingend erforderlich sein könne.

101. Dieser Rechtsmittelgrund richtet sich im Wesentlichen gegen die Schlussfolgerung des Gerichts, der Grundrechtseingriff, der sich daraus ergebe, dass der Beschluss 2011/278 keine Härtefallklausel enthalte, stehe nicht außer Verhältnis zu den mit dem System für den Handel mit Zertifikaten verfolgten Zielen. Da mit diesem Rechtsmittelgrund gerügt wird, dass eine solche Klausel im Beschluss 2011/278 fehle, geht er nach den Erwägungen in den Nrn. 35, 72 und 74 der vorliegenden Schlussanträge ins Leere und ist zurückzuweisen. Hilfsweise meine ich, dass er unbegründet ist.

102. Hinsichtlich des ersten Teils des Rechtsmittelgrundes ist der Kommission darin zuzustimmen, das die Richtlinie 2003/87 selbst Bestimmungen enthält, die dem Unterziel, die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigungslage zu erhalten und Produktionsverlagerungen zu vermeiden, Rechnung tragen [70]. Des Weiteren wird mit der Einführung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten an sich das Ziel einer schrittweisen Anpassung der Anlagen an das Handelssystem verfolgt, wobei allerdings die Verwirklichung dieses Ziels mit den Zielen und Unterzielen der Richtlinie 2003/87 im Einklang stehen muss. Ich habe jedoch wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Klausel wie die von der Raffinerie Heide geforderte mit dem Unterziel der Erhaltung des Wettbewerbs unvereinbar wäre. Da schließlich nach Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 der Ausgangspunkt bei der Festlegung der Grundsätze für die *Ex-ante*-Benchmarks die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors bzw. Teilsektors ist, ist festzustellen, dass mit dem System der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten entgegen dem Vorbringen der Raffinerie Heide die effizientesten Anlagen gefördert werden sollen.

103. Was den ersten Aspekt des zweiten Teils betrifft, hat das Gericht in den von der Raffinerie Heide beanstandeten Rn. 72 und 73 des angefochtenen Urteils (T-631/13, EU:T:2014:830) nicht die Beweislast umgekehrt, sondern ist lediglich auf ein Argument zur Erforderlichkeit des Beschlusses 2011/278 eingegangen, dessen Stichhaltigkeit von der Raffinerie Heide, die es geltend gemacht hatte, darzutun ist. Der zweite Aspekt greift genau die Argumentation wieder auf, die bereits vor dem Gericht vorgebracht wurde und die dieses ohne Fehler zurückgewiesen hat [71].

104. Zum dritten Teil ist erstens darauf hinzuweisen, dass der Umstand, dass die Abwägung der beteiligten Interessen in den Erwägungsgründen des Beschlusses 2011/278 nicht ausdrücklich erwähnt ist, nicht bedeutet, dass die Kommission eine solche Abwägung in diesem Beschluss nicht vorgenommen hat. Zweitens stellt die Raffinerie Heide die Feststellung des Gerichts in Rn. 89 des angefochtenen Urteils, dass die Schwierigkeiten dieser Klägerin auf deren eigenes wirtschaftliches und finanzielles Verhalten zurückzuführen seien, nicht in Abrede. Zum dritten Aspekt verweise ich auf die Erwägungen in den Nrn. 81 und 87 der vorliegenden Schlussanträge.

105. Nach alledem schlage ich vor, das Rechtsmittel der Raffinerie Heide zurückzuweisen.

70 — Vgl. Rn. 82 ff. des Urteils Raffinerie Heide/Kommission (T-631/13, EU:T:2014:830).

71 — Vgl. Rn. 72 und 73 des Urteils Raffinerie Heide/Kommission (T-631/13, EU:T:2014:830).

E – *Zum Rechtsmittel von Romonta (Rechtssache C-565/14 P)*

1. Zum ersten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Auslegung des Beschlusses 2011/278 und fehlerhafte Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

106. In einem ersten Teil trägt Romonta vor, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es den Beschluss 2011/278 als abschließend ausgelegt habe und so zu dem Ergebnis gekommen sei, dass eine Härtefallzuteilung mangels expliziter Erwähnung in diesem Beschluss ausgeschlossen sei. Selbst ohne ausdrückliche Regelung hätte nach Ansicht von Romonta eine zusätzliche Zuteilung von Zertifikaten erfolgen müssen, da es sich hier um einen Härtefall wegen höherer Gewalt gehandelt habe. Die Gefahr einer Insolvenz sei nämlich nicht vorhersehbar gewesen, da sie erst ab 2011 absehbar geworden sei, als die Kommission keine Benchmark für die Montanwachsproduktion gebildet habe. Diese Gefahr sei auch unvermeidbar gewesen, da Romonta aus verfahrenstechnischen Gründen keine anderen Brennstoffe verwenden könne, um ihre Produktion sicherzustellen.

107. Was den abschließenden Charakter des Beschlusses 2011/278 betrifft, ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87, in dem von „gemeinschaftsweiten und vollständig harmonisierten Durchführungsmaßnahmen die Rede ist“, ausdrücklich, dass die im Beschluss 2011/278 festgelegten Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung eine vollumfängliche Harmonisierung bewirken, die keinen Raum für nationale Regelungen lässt. Sie sind somit abschließend.

108. Zudem setzt, wie das Gericht ausgeführt hat, ein Fall höherer Gewalt nach der Rechtsprechung eine unvorhersehbare und unvermeidbare äußere Ursache voraus, die den Betroffenen die Einhaltung ihrer Verpflichtungen objektiv unmöglich macht[72].

109. Allerdings sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs unter „höherer Gewalt“ ungewöhnliche und unvorhersehbare Ereignisse zu verstehen, auf die derjenige, der sich auf höhere Gewalt beruft, keinen Einfluss hat und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können[73]. Ich stimme der Feststellung des Gerichts – der Romonta im Übrigen nicht einmal widersprochen hat – zu, dass die bloße Gefahr, insolvent zu werden und eine Abgabepflicht mangels hinreichender Mittel nicht erfüllen zu können, für die Feststellung eines Falls höherer Gewalt nicht ausreicht. Dies genügt, um den ersten Teil zurückzuweisen.

110. In einem zweiten Teil macht Romonta hilfsweise geltend, das Gericht habe bei der Prüfung der Angemessenheit des Beschlusses 2011/278 den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fehlerhaft angewandt. Dieser Teil umfasst drei Aspekte. Zunächst ist Romonta anders als das Gericht der Auffassung, dass eine Härtefallklausel nicht gegen das Verursacherprinzip verstoße, weil zum einen das Verursacherprinzip dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vorgehe und zum anderen das System der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten nicht nach dem Ursachenzusammenhang, der das Verursacherprinzip kennzeichne, sondern produktbezogen und nach industriepolitischen Entscheidungen funktioniere. Sodann seien die Sonderregeln zugunsten der Industrie nicht ausreichend, um die Belastungen auszugleichen und die Angemessenheit des Beschlusses 2011/278 zu begründen. Schließlich habe das Gericht die sich aus Art. 52 Abs. 1 der Charta ergebende „Einzelfallbezogenheit“ des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verkannt, indem es im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit des Beschlusses die besonderen Fälle von Unternehmen, die von einer unzumutbaren Härte betroffen seien, nicht berücksichtigt habe.

72 — Vgl. Urteil Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 31) und Urteil Romonta/Kommission (T-614/13, EU:T:2014:835, Rn. 48).

73 — Urteil Eurofit (C-99/12, EU:C:2013:487, Rn. 31). Der Gerichtshof hat damit anerkannt, dass ein bloßes unternehmensinternes Versäumnis kein solches Ereignis darstellt. Vgl. Urteil Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 31).

111. Dieser zweite Teil richtet sich im Wesentlichen gegen die Schlussfolgerung des Gerichts, dass der Grundrechtseingriff, der sich daraus ergebe, dass der Beschluss 2011/278 keine Härtefallklausel enthalte, nicht außer Verhältnis zu den mit dem System für den Handel mit Zertifikaten verfolgten Zielen stehe. Im Licht der Erwägungen in den Nrn. 35, 72 und 74 der vorliegenden Schlussanträge geht dieses Vorbringen ins Leere und ist zurückzuweisen. Hilfsweise meine ich, dass es jedenfalls unbegründet ist.

112. Was den ersten Aspekt betrifft, habe ich bereits ausgeführt, dass ich die Analyse des Gerichts hinsichtlich des Verursacherprinzips für zutreffend halte. Sie wird auch nicht durch den Hinweis auf das Urteil Standley u. a.[74], auf das sich das erste Argument von Romonta stützt, in Frage gestellt. Was das zweite Argument betrifft, ist zudem, da das Verursacherprinzip in Art. 191 Abs. 2 AEUV als eines der Leitprinzipien der Umweltpolitik der Union genannt ist, offenkundig, dass alle Regelungen des Sekundärrechts mit diesem Prinzip im Einklang stehen müssen. In Bezug auf den zweiten und den dritten Aspekt verweise ich auf Nr. 87 der vorliegenden Schlussanträge.

113. Nach alledem ist der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

2. Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Verletzung von Grundrechten

114. Romonta macht geltend, das Gericht habe ihre Berufsausübungsfreiheit und ihr Eigentumsgrundrecht aus den Art. 15 und 16 der Charta verletzt. Seine Feststellung, dass das Fehlen einer Härtefallklausel im Beschluss 2011/278 nicht den Wesensgehalt der Grundrechte von Romonta berühre, sei unzutreffend. Das Fehlen einer Härtefallklausel stelle nämlich einen Eingriff dar, der in seiner Intensität hinter einem direkten Berufsverbot bzw. einer Entziehung des Eigentums nicht zurückbleibe, da sie ihre Tätigkeit nicht fortsetzen könne.

115. Mit diesem Rechtsmittelgrund macht Romonta geltend, das Gericht habe ihre Grundrechte verletzt, indem es nicht beanstandet habe, dass der Beschluss 2011/278 keine Härtefallklausel enthalte. Im Licht der Erwägungen in den Rn. 35, 72 und 74 der vorliegenden Schlussanträge meine ich, dass dieser Rechtsmittelgrund ins Leere geht. Hilfsweise halte ich ihn für unbegründet. In Rn. 61 des betreffenden angefochtenen Urteils hat das Gericht nämlich zutreffend festgestellt, dass der Umstand, dass der Beschluss 2011/278 keine Härtefallklausel enthält, weder den Wesensgehalt der Berufsfreiheit und der unternehmerischen Freiheit noch den des Eigentumsrechts berührt. Das Fehlen einer derartigen Klausel hindert die Betreiber von Anlagen, die dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten unterliegen, nämlich weder an der Ausübung einer beruflichen und unternehmerischen Tätigkeit als solcher, noch entzieht sie ihnen ihr Eigentum. Dieser Rechtsmittelgrund ist somit zurückzuweisen.

3. Zum dritten Rechtsmittelgrund: Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz

116. Romonta macht geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, indem es keinen Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz festgestellt habe. Der Beschluss 2011/278 betreffe den Bereich der Umwelt, der zu den geteilten Zuständigkeiten gehöre. Die geteilten Zuständigkeiten, die die Union nicht wahrnehme, fielen aber an die Mitgliedstaaten zurück. Entgegen der Auffassung des Gerichts habe der Beschluss 2011/278 keine abschließenden Zuteilungsregeln festgelegt. Das Fehlen einer Härtefallklausel stelle eine Regelungslücke dar, die es der Bundesrepublik Deutschland erlaubt habe, in diesem Bereich Rechtsvorschriften zu erlassen, um die Regelungsziele zu erreichen, soweit Romonta betroffen sei.

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, Rn. 52.

117. Nach dem Subsidiaritätsprinzip, wie es in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 EUV verankert ist, „wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Art. 5 Abs. 3 EUV).

118. Insoweit geht zum einen die Argumentation von Romonta von einer falschen Prämisse aus. Wie in Nr. 107 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, hat das Gericht nämlich fehlerfrei festgestellt, dass der Beschluss 2011/278 abschließend ist. Zum anderen versucht Romonta in ihrem Rechtsmittel nicht einmal, die Feststellung des Gerichts in Rn. 106 des betreffenden angefochtenen Urteils zu widerlegen, dass sie nicht bestritten habe, dass das mit der Richtlinie 2003/87 eingeführte System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten von den jeder für sich handelnden Mitgliedstaaten nicht ausreichend habe verwirklicht werden können und dass die Einführung dieses Systems wegen seines Umfangs und seiner Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen gewesen sei. Dieser Rechtsmittelgrund ist daher zurückzuweisen.

4. Zum vierten Rechtsmittelgrund: widersprüchliche und unzureichende Begründung

119. Erstens trägt Romonta vor, die Feststellung des Gerichts in Rn. 70 des von ihr angefochtenen Urteils, wonach Anlagenbetreiber bei Bestehen einer Härtefallklausel weniger Anreize haben könnten, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren, stehe im Widerspruch zu einer anderen, in Rn. 81 des von ihr angefochtenen Urteils enthaltenen Feststellung, wonach die Zuteilung zusätzlicher Zertifikate nach dieser Klausel zur Folge hätte, dass in allen betroffenen Sektoren und Teilsektoren die kostenlosen Zertifikate für andere Betreiber wegen der Anwendung des einheitlichen sektorübergreifenden Korrekturfaktors verringert würden. Nach Ansicht von Romonta führt eine solche Klausel nicht zu einem geringeren Anreiz, Emissionen zu reduzieren, vielmehr werde dieser Anreiz auf leistungsfähigere Anlagenbetreiber verlagert. Zweitens habe das Gericht die Verlagerung von Emissionen in Drittländer nicht hinreichend analysiert. Insoweit habe es das Ziel des Schutzes des Weltklimas unzureichend berücksichtigt. Drittens widerspreche sich das Gericht auch, wenn es einerseits in Rn. 89 des angefochtenen Urteils ausführe, dass die Härtefallklausel dazu diene, wirtschaftliche und finanzielle Schwierigkeiten zu überwinden, die sich aus der individuellen Führung des Unternehmens ergäben, während es andererseits in Rn. 90 feststelle, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Romonta ausschließlich darauf beruhten, dass eine Wärme-Benchmark für Erdgas und nicht für Montanwachs angewandt worden sei, also auf dem Verhalten der Kommission.

120. Insoweit besteht erstens kein Widerspruch zwischen den Erwägungen in den Rn. 70 und 81 des betreffenden angefochtenen Urteils. Wie sich aus den Überlegungen des Gerichts in letzterer Randnummer ergibt, würde die Einführung einer Härtefallklausel die Folgekosten der Anpassung, die notwendig wäre, um die Emissionen zu reduzieren, für die effizienteren Unternehmen erhöhen, was gegen das Verursacherprinzip, einen fundamentalen Grundsatz im Bereich des Umweltschutzes, verstieße. Diese Feststellung stimmt voll und ganz mit der Feststellung in Rn. 70 überein. Zweitens erkenne ich keinen Begründungsmangel in den Erwägungen des Gerichts in Rn. 71 des betreffenden angefochtenen Urteils. Drittens hat das Gericht im ersten Satz der Rn. 90 dieses Urteils, auf die sich das Argument von Romonta bezieht, lediglich deren Vorbringen aufgegriffen und nicht die Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Romonta festgestellt.

121. Nach diesen Erwägungen ist auch dieser Rechtsmittelgrund zurückzuweisen. Folglich ist das Rechtsmittel von Romonta insgesamt zurückzuweisen.

VI – **Zu den Kosten**

122. Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, die Rechtsmittelführerinnen zur Tragung der Kosten zu verurteilen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind den Rechtsmittelführerinnen neben ihren eigenen Kosten die der Kommission entstandenen Kosten aufzuerlegen.

VII – **Ergebnis**

123. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

— in der Rechtssache C-540/14 P das Rechtsmittel der DK Recycling und Roheisen GmbH zurückzuweisen und ihr die Kosten aufzuerlegen,

— in der Rechtssache C-551/14 P das Rechtsmittel der Arctic Paper Mochenwangen GmbH zurückzuweisen und ihr die Kosten aufzuerlegen,

— in der Rechtssache C-564/14 P das Rechtsmittel der Raffinerie Heide GmbH zurückzuweisen und ihr die Kosten aufzuerlegen,

— in der Rechtssache C-565/14 P das Rechtsmittel der Romonta GmbH zurückzuweisen und ihr die Kosten aufzuerlegen.