Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

26. Juli 2023 * [i]

„Umwelt – Richtlinie 2003/87/EG – System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten – Nationale Umsetzungsmaßnahmen – Übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten – Beschluss, eine Anlage auszuschließen, die ausschließlich Biomasse nutzt – Sorgfaltspflicht – Recht auf Anhörung – Begründungspflicht – Offensichtlicher Beurteilungsfehler – Gleichbehandlung – Vertrauensschutz – Einrede der Rechtswidrigkeit – Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87“

In der Rechtssache T-269/21,

Arctic Paper Grycksbo AB mit Sitz in Grycksbo (Schweden), vertreten durch Rechtsanwältin A. Bryngelsson sowie Rechtsanwälte A. Johansson und F. Sjövall,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch G. Wils, B. De Meester und P. Carlin als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Europäisches Parlament, vertreten durch C. Ionescu Dima, W. Kuzmienko und P. Biström als Bevollmächtigte,

und durch

Rat der Europäischen Union, vertreten durch A. Norberg und J. Himmanen als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin A. Marcoulli sowie der Richter S. Frimodt Nielsen (Berichterstatter) und R. Norkus,

* Verfahrenssprache: Schwedisch.

Kanzler: H. Eriksson, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

auf die mündliche Verhandlung vom 2. Februar 2023

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage nach Art. 263 AEUV beantragt die Klägerin, die Arctic Paper Grycksbo AB, Art. 1 Abs. 1 und Anhang I des Beschlusses (EU) 2021/355 der Kommission vom 25. Februar 2021 über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2021, L 68, S. 221, im Folgenden: angefochtener Beschluss), soweit er sie betrifft, für nichtig zu erklären.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Die vorliegende Klage betrifft eine von der Klägerin in Grycksbo (Schweden) betriebene Anlage zur Herstellung von gestrichenem grafischem Feinpapier. Die Klägerin ist seit 2005 im Besitz einer Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen.

3 Der angefochtene Beschluss hat zur Folge, dass die in Rede stehende Anlage vom System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (im Folgenden: EHS) ausgeschlossen wird. Dieses System wurde durch die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein [EHS] in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. 2003, L 275, S. 32) geschaffen und durch die Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87 zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO_2-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. 2018, L 76, S. 3) geändert. Der fragliche Ausschluss hat u. a. zur Konsequenz, dass der Klägerin die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten für die vierte Handelsperiode (2021–2025) verwehrt wird.

4 Um diese Zuteilung in Anspruch nehmen zu können, stellte die Klägerin am 7. Mai 2019 beim Naturvårdsverk (Agentur für Umweltschutz, Schweden) einen entsprechenden Antrag. In diesem Antrag rundete sie die Zahl der im Bezugszeitraum (von 2014 bis 2018) emittierten Tonnen Kohlendioxid aus fossilen Quellen auf null ab. Ihre tatsächlichen Emissionen hätten in den Jahren 2018 bis 2020 bei über 0 t und unter 0,5 t gelegen.

5 Am 27. September 2019 unterbreitete das Königreich Schweden der Kommission die in Art. 11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene nationale Umsetzungsmaßnahme (im Folgenden: NUM), d. h. das Verzeichnis der Anlagen, die für die vierte Handelsperiode unter das EHS fallen sollten. Die in Rede stehende Anlage war in diesem Verzeichnis mit der Kennung SE468 aufgeführt. Die für diese Anlage ausgewiesenen Mengen an Kohlendioxid aus fossilen Quellen beliefen sich für jedes Jahr des Bezugszeitraums (2014–2018) auf 0 t.

6 Mit Stellungnahme vom 19. Mai 2020 beanstandete die Kommission wie folgt die Einbeziehung von 49 Anlagen – darunter auch die in Rede stehende Anlage – in die NUM:

„In mindestens einem Jahr des Bezugszeitraums hat [die in Rede stehende Anlage] fast 100 % ihrer Emissionen aus Biomasse erzeugt. Solche Anlagen sollten nicht in das EHS einbezogen werden. Bitte erläutern Sie dies."

7 Am 16. Juni 2020 antwortete die Agentur für Umweltschutz auf die Stellungnahme der Kommission und erklärte, dass die in Rede stehende Anlage unter eine von der Kommission genehmigte nationale Opt-in-Klausel falle, die die Einbeziehung von Anlagen vorsehe, die an ein Fernwärmenetz angeschlossen seien.

8 In einer E-Mail an die Agentur für Umweltschutz vom 30. September 2020 bekräftigte die Kommission ihren Standpunkt, dass Anlagen, die im vorgenannten Bezugszeitraum (2014–2014) ausschließlich Biomasse genutzt hätten, vom EHS ausgeschlossen werden sollten.

9 Am 1. Oktober 2020 richtete die Agentur für Umweltschutz eine E-Mail an die Kommission, in der sie einräumte, dass die in Rede stehende Anlage nicht an ein Fernwärmenetz angeschlossen und ihre Einbeziehung in das EHS zweifelhaft sei. Sie sei aber der Auffassung, sie könne die Anlage in diesem Stadium des Verfahrens nicht aus der NUM zurückziehen, da das nationale Verwaltungsrecht keine Möglichkeit vorsehe, die Genehmigung, über die die Klägerin verfüge, einseitig und ohne Rechtsgrundlage zurückzunehmen. Darüber hinaus wies sie darauf hin, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass die in Rede stehende Anlage in Zukunft Brennstoffe aus fossilen Quellen nutzen werde.

10 Mit E-Mail vom 17. Dezember 2020 teilte die Agentur für Umweltschutz der Kommission mit, dass die Ermittlung der Anlagen, deren Ausschluss sie beabsichtige, aufgrund des Kriteriums der ausschließlichen Nutzung von Biomasse und des gewählten Bezugszeitraums (2014–2018) eine schwierige Aufgabe sei.

11 Am 14. Januar 2021 übermittelte die Kommission den Vertretern der Mitgliedstaaten im Ausschuss für Klimaänderung den Entwurf einer Verordnung zur Anpassung der Produkt-Benchmarkwerte für die Handelsperiode von 2021 bis 2025. Dieser Entwurf wurde am 26. Januar 2021 geändert, um am folgenden Tag durch diesen Ausschuss genehmigt zu werden.

12 Mit E-Mail vom 26. Januar 2021 wies die Agentur für Umweltschutz die Kommission darauf hin, dass sie in den Berichten von Unternehmen, die im Bezugszeitraum weniger als 0,5 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert hätten, Diskrepanzen festgestellt habe. Einige Unternehmen, die sie nicht namhaft machte, hätten diese Emissionen auf 0 t abgerundet, während andere ihre tatsächlichen Emissionen angegeben hätten, ohne eine solche Rundung vorzunehmen. Die Kommission habe nur die Einbeziehung von Anlagen beanstandet, die Emissionen von Kohlendioxid aus fossilen Quellen in Höhe von 0 t ausgewiesen hätten, während die Einbeziehung von Anlagen, die ihre Emissionen ohne Rundung ausgewiesen hätten, nicht beanstandet worden sei. Die Agentur forderte die Kommission auf, die Methoden zu erläutern, die sie auf alle Anlagen, die Biomasse nutzten, anwenden wolle.

13 Am 28. Januar 2021 teilte die Kommission der Agentur für Umweltschutz mit, dass die Prüfungsphase für die NUM abgeschlossen sei und sie nunmehr keine Änderungen mehr berücksichtigen könne, die sich auf das Verzeichnis der Anlagen und die Berechnung der Produkt-Benchmarkwerte auswirkten.

14 Am selben Tag wurde den Mitgliedstaaten der endgültige Text des oben in Rn. 11 genannten Verordnungsentwurfs zur Annahme im schriftlichen Verfahren übermittelt. Für die Einreichung von Stellungnahmen wurde eine Frist bis zum 11. Februar 2021 festgesetzt.

15 Am 1. Februar 2021 teilte die Agentur für Umweltschutz mit, dass das Anlagenverzeichnis in der NUM nicht als endgültig angesehen werden könne, solange die Kommission nicht zu den in der E-Mail vom 26. Januar 2021 aufgeführten Fragen Stellung genommen habe (siehe oben, Rn. 12).

16 Mit E-Mail vom selben Tag antwortete die Kommission wie folgt:

„Wir hatten alle Phasen für die Bewertung der NUM abgeschlossen, bevor wir dem Ausschuss für Klimaänderung die Benchmark-Verordnung zur Abgabe einer befürwortenden Stellungnahme und den Kommissionsbeschluss über die NUM zur Annahme vorgelegt haben.

Wie in einer früheren E-Mail dargelegt, können wir, wenn ein Mitgliedstaat einen Fehler im Verzeichnis der [NUM] feststellt, der sich weder auf die Produkt-Benchmarkwerte noch auf die Entscheidungen über NUM, sondern nur auf die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auswirkt (oder der lediglich Daten aktualisiert, damit künftig die richtige Referenz angegeben und eine zukünftige Korrektur der NUM vermieden wird), in diesem Stadium ein aktualisiertes Verzeichnis der [NUM] akzeptieren, bevor die vorläufige jährliche Menge der kostenlosen Zertifikate vorgelegt wird.

Die von uns verwendete Methode für Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzen, stellte auf die Emissionen ab, und es wurden weder für direkte Emissionen noch für die Emissionen aus Biomasse Rundungen vorgenommen.“

17 Mit E-Mail vom 4. Februar 2021 wies die Agentur für Umweltschutz die Kommission auf augenscheinliche Unstimmigkeiten in der Art und Weise hin, wie diese im Hinblick auf den Ausschluss von Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzten, Anlagen zu behandeln gedenke, deren Emissionen von Kohlendioxid aus fossilen Quellen ihrer Ansicht nach vergleichbar waren. In derselben E-Mail machte sie die Kommission außerdem darauf aufmerksam, dass die Klägerin für das Jahr 2018 eine Emissionsmenge von 0,3727 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen ausgewiesen habe. Schließlich fragte sie, ob sie die NUM aktualisieren könne, indem sie für jede Anlage, die nach Ansicht der Kommission ausschließlich Biomasse nutze, die im Bezugszeitraum tatsächlich emittierten Mengen an Kohlendioxid aus fossilen Quellen angebe, ohne diese zu runden.

18 Mit E-Mail vom 16. Februar 2021 antwortete die Kommission der Agentur für Umweltschutz, dass es nicht mehr möglich sei, Änderungen vorzunehmen, die sich darauf bezögen, welche Anlagen in den NUM aufgeführt würden, oder die sich auf die Berechnung der Produkt-Benchmarkwerte auswirkten, da die diesbezüglichen Rechtsakte in Kürze erlassen würden.

19 Am 25. Februar 2021 erließ die Kommission den angefochtenen Beschluss.

20 Im angefochtenen Beschluss teilte die Kommission mit, in welchen Fällen sie Einwände gegen die ihr vorgeschlagenen NUM erheben wolle. In Bezug auf die Klägerin führte die Kommission im elften Erwägungsgrund dieses Beschlusses Folgendes aus:

„[Die Republik] Finnland und [das Königreich] Schweden schlugen die Einbeziehung von 51 Anlagen vor, die ausschließlich Biomasse nutzen. Einige dieser Anlagen unterlagen im Zeitraum 2004–2007 einer Klausel für die einseitige Einbeziehung dieser Anlagen (Opt-in-Klausel), die von der Kommission gemäß Artikel 24 der Richtlinie 2003/87… genehmigt wurde. Allerdings wurden danach Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzen, im Einklang mit einer neuen Bestimmung in Anhang I Nummer 1 der Richtlinie 2003/87… vom … EHS ausgeschlossen. Mit dieser mit der Richtlinie 2009/29… aufgenommenen und seit dem 1. Januar 2013 geltenden Bestimmung wurde für das … EHS ein neuer Anwendungsbereich festgelegt, der auch für frühere Opt-in-Klauseln gilt. Daher ist die Einbeziehung der Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzen, für alle Jahre des Bezugszeitraums abzulehnen, auch wenn sie gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 2003/87… aufgeführt waren.“

21 Am 12. März 2021 erließ die Kommission die Durchführungsverordnung (EU) 2021/447 zur Festlegung angepasster Benchmarkwerte für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten für den Zeitraum 2021–2025 gemäß Artikel 10a Absatz 2 der Richtlinie 2003/87 (ABl. 2021, L 87, S. 29).

22 Am 2. Juni 2021 übermittelte das Königreich Schweden der Kommission eine neue NUM, in der die Klägerin nicht mehr aufgeführt war.

Anträge der Parteien

23 Die Klägerin beantragt,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären, soweit er sie betrifft;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

24 Die Kommission beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

25 Das Europäische Parlament beantragt im Wesentlichen, die Klage abzuweisen.

26 Der Rat der Europäischen Union beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

27 Die Klägerin stützt ihre Klage auf sechs Klagegründe. Als ersten Klagegrund führt sie einen offensichtlichen Beurteilungsfehler an. Mit dem zweiten macht sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung geltend. Der dritte betrifft die Verletzung wesentlicher Formvorschriften. Der vierte wird auf einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes gestützt. Mit dem fünften Klagegrund wird ein Verstoß gegen die Richtlinie 2003/87, insbesondere gegen deren Art. 10a und Anhang I Nr. 1, gerügt. Mit dem sechsten Klagegrund wird schließlich die Rechtswidrigkeit dieser Nummer geltend gemacht.

28 Außerdem haben die Hauptparteien, ohne sie förmlich mit den sechs Klagegründen zu verknüpfen, Argumente zu dem für das Verfahren zum Erlass des angefochtenen Beschlusses geltenden rechtlichen Rahmen und zu den Verpflichtungen der Kommission ausgetauscht. Diese Argumente wirken sich u. a. auf die Würdigung des zweiten und des dritten Klagegrundes aus.

29 Daher ist zunächst auf den rechtlichen Rahmen, in den sich das EHS einfügt, sowie auf die Ziele der Richtlinie 2003/87 einzugehen, sodann das Vorbringen der Parteien zur Rechtmäßigkeit des Verfahrens zum Erlass des angefochtenen Beschlusses und schließlich das Vorbringen zu prüfen, mit dem die Begründetheit dieses Beschlusses in Frage gestellt wird.

Vorbemerkungen zum EHS und zu den mit der Richtlinie 2003/87 verfolgten Zielen

30 Das durch die Richtlinie 2003/87 geregelte EHS betrifft Anlagen, die die in ihrem Anhang I festgelegten Kriterien erfüllen und eines oder mehrere der in ihrem Anhang II aufgeführten Treibhausgase emittieren (Art. 2 dieser Richtlinie). Nach ihrem Art. 1 soll das EHS Unternehmen dazu bewegen, ihre Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise zu verringern. Wie aus dem achten Erwägungsgrund der Richtlinie hervorgeht, impliziert das EHS mithin, dass Tätigkeiten einbezogen werden, die ein gewisses Potenzial aufweisen, Treibhausgasemissionen zu verringern (vgl. Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 55 und 56 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Hierzu ist daran zu erinnern, dass das Ziel der Richtlinie 2003/87 darin besteht, ein EHS zu schaffen, das auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen in die Atmosphäre auf ein Niveau abzielt, das eine gefährliche anthropogene Beeinträchtigung des Klimas verhindert und letztlich den Schutz der Umwelt bezweckt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. März 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung). So sollen mit dieser Richtlinie die Treibhausgasemissionen der Europäischen Union gegenüber 1990 in wirtschaftlich effizienter Weise reduziert werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

32 Das EHS soll somit die internationalen Umweltverpflichtungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten erfüllen und dabei zugleich mehrere Ziele verfolgen, wie die „möglichst [geringe] Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage“ (fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie), den „[Erhalt der] Integrität des Binnenmarktes“ (siebter Erwägungsgrund der Richtlinie), die „[Vermeidung von] Wettbewerbsverzerrungen“ (siebter Erwägungsgrund der Richtlinie) (vgl. Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production

Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 101 und die dort angeführte Rechtsprechung) und – u. a. gemäß Art. 10b der Richtlinie – die Verhinderung von Verlagerungseffekten („Carbon Leakage“), d. h. die Verlagerung von Herstellern, die Emissionen von Treibhausgasen verursachen, außerhalb des Binnenmarkts.

33 Zu diesem Zweck müssen die in das EHS einbezogenen Unternehmen zum einen eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen einholen, die ihnen vorbehaltlich des Nachweises ihrer Fähigkeit, ihre Emissionen zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten, von den Mitgliedstaaten erteilt wird, und zum anderen jedes Jahr Zertifikate abgeben, die innerhalb und außerhalb der Union übertragen werden können. Die Äquivalenz zwischen den von jeder Anlage abgegebenen Zertifikaten und ihren tatsächlichen, in Tonnen Kohlendioxidäquivalent gemessenen Treibhausgasemissionen wird von den Mitgliedstaaten überprüft und verbucht (Art. 3 Buchst. a, Art. 4 bis 6, 12, 15, 19 und 25 der Richtlinie 2003/87).

34 Das EHS schafft somit eine Reihe wirtschaftlicher Anreize für die Verringerung von Treibhausgasen durch die Anlagen selbst. Denn auch wenn das Endziel des EHS im Schutz der Umwelt besteht, verringert dieses System diese Emissionen nicht selbst. Dagegen dient es dem Anreiz und der Förderung des Strebens nach geringstmöglichen Kosten, um eine Verringerung dieser Emissionen auf ein mit den internationalen Verpflichtungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten vereinbares Niveau zu erreichen, wobei diese Verringerung davon abhängt, wie streng die Gesamtmenge der zugeteilten Zertifikate festgesetzt wird (Urteile vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 31, und vom 17. Oktober 2013, Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 26).

35 Das EHS beruht somit auf einer wirtschaftlichen Logik, die darin besteht, dass jeder Teilnehmer dazu veranlasst wird, eine Treibhausgasmenge zu emittieren, die unter der Menge der ihm ursprünglich zugeteilten Zertifikate liegt, um die überschüssigen Zertifikate an einen anderen Teilnehmer abzugeben, der eine die ihm zugeteilten oder erworbenen Zertifikate übersteigende Emissionsmenge erzeugt hat. Die Emissionszertifikate haben daher einen Handelswert (vgl. Urteile vom 8. März 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 63; vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Campos Sánchez-Bordona in der Rechtssache ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, Nrn. 48 bis 55).

36 Darüber hinaus sieht das EHS als vorübergehende Ausnahme von der Regel, dass Emissionszertifikate versteigert werden, die kostenlose Zuteilung bestimmter Zertifikate vor (Art. 9, 9a, 10, 10a und 10c der Richtlinie 2003/87), deren Anzahl seit 2013 linear abnimmt. Die Anzahl der kostenfrei zugeteilten Zertifikate wird nunmehr auf der Grundlage einer für jedes Produkt berechneten Benchmark bestimmt, die gemäß Art. 10a dieser Richtlinie grundsätzlich und so weit wie möglich der Durchschnittsleistung der 10 % ökologisch effizientesten Hersteller entspricht. Gemäß Art. 10a Abs. 2 Buchst. a und b der Richtlinie unterliegen die Benchmarkwerte für den Zeitraum 2021–2025 einer maximalen jährlichen Reduktionsrate von 1,6 %.

37 Um für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in Betracht zu kommen, muss eine Anlage in die Umsetzungsmaßnahme einbezogen werden, die nach Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 durch den Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sie sich befindet, erlassen wird. Gemäß Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten Anlagen, deren Eintrag von der Kommission abgelehnt

wurde, keine kostenlosen Zertifikate zuteilen. Im Übrigen wird die Durchschnittsleistung für jede Produkt-Benchmark, von der die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten abhängt, unter Berücksichtigung der Emissionen der einbezogenen Anlagen berechnet.

38 Die nicht kostenlos zugeteilten Zertifikate werden gemäß Art. 10 der Richtlinie 2003/87 versteigert. Für die Zuteilung von Emissionszertifikaten soll somit nach und nach allein die Versteigerung das Grundprinzip sein, die laut dem Unionsgesetzgeber das nach allgemeiner Auffassung wirtschaftlich effizienteste System ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, Rn. 66).

39 Zu den in Anhang I der Richtlinie 2003/87 genannten Kategorien von Tätigkeiten gehört die Herstellung von Papier und Karton mit einer Produktionskapazität über 20 t pro Tag. Die betreffenden Anlagen fallen nach diesem Anhang im Hinblick auf ihre Kohlendioxidemissionen unter das EHS.

40 In Anhang I Nrn. 1 und 3 der Richtlinie 2003/87 heißt es jedoch:

„1. … Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzen, fallen nicht unter diese Richtlinie. …

3. … Einheiten, die ausschließlich Biomasse nutzen, werden bei [der] Berechnung [der Gesamtfeuerungswärmeleistung einer Anlage] nicht berücksichtigt. Als ‚Einheiten, die ausschließlich Biomasse nutzen' gelten auch Einheiten, die nur bei Inbetriebnahme und Abschaltung fossile Brennstoffe nutzen."

41 Anhang IV Teil A der Richtlinie 2003/87 enthält einen Abschnitt mit der Überschrift „Berechnung", dessen Abs. 4 letzter Satz bestimmt: „Der Emissionsfaktor für Biomasse ist Null."

42 Die Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2018, L 328, S. 82) zählt Biomasse zu den erneuerbaren Energiequellen. Art. 2 Nr. 24 dieser Richtlinie definiert Biomasse als „den biologisch abbaubaren Teil von Produkten, Abfällen und Reststoffen biologischen Ursprungs der Landwirtschaft, einschließlich pflanzlicher und tierischer Stoffe, der Forstwirtschaft und damit verbundener Wirtschaftszweige, einschließlich der Fischerei und der Aquakultur sowie den biologisch abbaubaren Teil von Abfällen, darunter auch Industrie- und Haushaltsabfälle biologischen Ursprungs".

43 Zwischen den Parteien besteht Uneinigkeit über die Tragweite und die Rechtmäßigkeit der Ausnahme für Treibhausgasemissionen aus Biomasse, die, wie oben in den Rn. 2 bis 22 ausgeführt, die Kommission im angefochtenen Beschluss dazu veranlasst hat, die Einbeziehung der in Rede stehenden Anlage in das EHS abzulehnen, was u. a. zur Folge hat, dass ihr jede kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten für die vierte Handelsperiode (2021–2025) verwehrt wird.

Zur Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens zum Erlass des angefochtenen Beschlusses

44 Neben den Argumenten, die speziell die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens zum Erlass des angefochtenen Beschlusses betreffen, streiten die Parteien über zwei Fragen, die vorab zu prüfen sind.

45 Zum einen wirft die Klägerin der Kommission vor, die ihr am 26. Januar und 4. Februar 2021 unterbreiteten Gesichtspunkte (siehe oben, Rn. 12 und 17) nicht berücksichtigt zu haben, da es der Kommission in diesem Stadium der Annahme der in Art. 11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen NUM und der in Art. 10a dieser Richtlinie vorgesehenen delegierten Verordnung über die Benchmarkwerte nicht mehr möglich gewesen sei, Änderungen zu berücksichtigen, die sich auf die Identifizierung der in das EHS einbezogenen und für eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in Betracht kommenden Anlagen auswirkten. Diese eigenständig vorgetragenen Argumente überschneiden sich weitgehend mit denen, die die Klägerin zur Stützung des ersten Teils des dritten Klagegrundes vorgebracht hat, und werden in diesem Rahmen geprüft.

46 Zum anderen besteht zwischen den Parteien Uneinigkeit über die Tragweite der Rundungsregeln, die sich aus Art. 72 Abs. 1 Unterabs. 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission (ABl. 2018, L 334, S. 1) ergeben. Zunächst ist zu prüfen, ob sich die Klägerin, wie sie behauptet, darauf berufen konnte, dass die abgerundeten Daten, die sie der Agentur für Umweltschutz vorgelegt und die diese der Kommission übermittelt hat, trotzdem tatsächlichen Emissionen von Kohlendioxid aus fossilen Quellen entsprachen, die sich nicht auf null beliefen, sondern zwischen 0 t und 0,5 t lagen.

Zur Berücksichtigung der während des Verfahrens zum Erlass des angefochtenen Beschlusses gemeldeten gerundeten Daten

47 Wie in der E-Mail der Agentur für Umweltschutz an die Kommission vom 4. Februar 2021 (siehe oben, Rn. 17) erwähnt, hat die Klägerin im Jahr 2018 nach eigenen Angaben 0,37 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert. Weiterhin legt sie zertifizierte Berichte für die Jahre 2019 und 2020 vor, wonach sie in diesen beiden Jahren 0,29 t bzw. 0,46 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert hat.

48 Sie macht geltend, dass sie, weil sie die von der Kommission erlassenen Rundungsregeln befolgt habe, indem sie für das Jahr 2018 Emissionen in Höhe von null gemeldet habe, allein dadurch schlechter gestellt sei als Unternehmen, die – sofern ihre Emissionen unter 0,5 t gelegen hätten – unter Verstoß gegen diese Regeln ihre tatsächlichen Emissionen gemeldet hätten. Diese Anlagen seien nämlich nicht aus dem EHS ausgeschlossen worden.

49 Schließlich trägt die Klägerin vor, dass der Standpunkt der Kommission, wonach alle Anlagen, die weniger als 0,5 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert hätten, unabhängig davon, ob sie in ihren Berichten eine Rundung vorgenommen hätten, aus dem EHS ausgeschlossen werden sollten, eine nachträgliche Rationalisierung darstelle, über die die Agentur für Umweltschutz vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses offensichtlich nicht informiert worden sei.

50 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

51 Nach Art. 72 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1 der Durchführungsverordnung 2018/2066 werden „[d]ie gesamten Jahresemissionen der einzelnen Treibhausgase [Kohlendioxid, Distickstoffoxid und Perfluorkohlenwasserstoff] … jeweils in gerundeten Tonnen [Kohlendioxid oder Kohlendioxidäquivalent] mitgeteilt.“

52 Es steht fest und ergibt sich u. a. aus den Dokumenten, die die Kommission in Beantwortung der an sie gerichteten prozessleitenden Maßnahme des Gerichts vorgelegt hat, sowie aus den von der Klägerin unaufgefordert eingereichten Dokumenten, dass sich die von der Agentur für Umweltschutz an die Kommission übermittelten Emissionsdaten der Klägerin für den Bezugszeitraum 2014–2018 während des gesamten Verfahrens, das zum Erlass des angefochtenen Beschlusses geführt hat, auf null beliefen.

53 Die Klägerin bestreitet nicht, in den Jahren 2014 bis 2017 kein Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert zu haben. Dagegen führt sie aus, dass der Wert von 0 t für das Jahr 2018 aus einer Abrundung ihrer tatsächlichen Emissionen, die sich auf 0,37 t belaufen hätten, auf die nächste ganze Einheit resultiere. Die Einhaltung der Rundungsregeln habe zu einem relativen Nachteil der Klägerin im Vergleich zu den Anlagen geführt, die – obwohl ihre tatsächlichen Emissionen unter 0,5 t gelegen hätten – keinen Wert in Höhe von null gemeldet hätten und nicht aus dem EHS ausgeschlossen worden seien, so dass sie weiterhin in den Genuss einer kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten gekommen seien.

54 Ohne die Richtigkeit der Behauptungen der Klägerin zu bestreiten, macht die Kommission geltend, dass die Rundungsregeln zwingenden Charakter hätten und die Klägerin die sich aus ihrer Anwendung ergebenden Folgen nicht beanstanden könne.

55 Es besteht indes kaum ein Zweifel daran, dass zwar die Klägerin die Rundungsregeln der genannten Bestimmung eingehalten hat, dies jedoch nicht für alle in der NUM aufgeführten Anlagen der Fall ist. Die Kommission räumt im Übrigen ein, dass sie es irrtümlich versäumt habe, zwei Anlagen auszuschließen, deren gemeldete Emissionen unter 0,5 t lagen, aber nicht abgerundet worden seien.

56 Es ist zwar bedauerlich, dass die Kommission während des Verfahrens zum Erlass der angefochtenen Entscheidung in dieser Frage keinen konstanten Standpunkt eingenommen hat, was insbesondere durch die Fragen, die sie der Agentur für Umweltschutz gestellt hat, und die Identifizierung der Anlagen, die sie vom EHS auszuschließen gedachte, veranschaulicht wird. Dennoch verlangt Art. 72 Abs. 1 Unterabs. 1 der Durchführungsverordnung 2018/2066 die Anwendung der Rundungsregel. Diese Verpflichtung entspricht derjenigen, die zuvor in Art. 72 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87 (ABl. 2012, L 181, S. 30) vorgesehen war, an deren Stelle sie tritt. Daher war sie sowohl auf die jährlichen Emissionsberichte anwendbar, die von den unter das EHS fallenden Anlagen für jedes Jahr des Zeitraums 2014–2018 erstellt wurden, als auch auf den Emissionsbericht für den Bezugszeitraum, den die Mitgliedstaaten zur Stützung ihrer Entwürfe für NUM vorzulegen hatten.

57 Dem Vorbringen der Klägerin, dass diese Regel nicht angewendet werden könne, um zu beurteilen, ob eine Anlage als eine ausschließlich Biomasse nutzende Anlage im Sinne von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 anzusehen sei, kann nicht gefolgt werden.

58 Wie sich nämlich aus den Art. 1 und 2 der Durchführungsverordnung 2018/2066 ergibt, gilt diese zwingende Vorschrift für alle Emissionsberichte im Zusammenhang mit den in Anhang I der Richtlinie 2003/87 genannten Tätigkeiten. Es handelt sich somit um eine objektive Methode, die – wie oben in Rn. 56 dargelegt – für alle in den Geltungsbereich der Richtlinie fallenden

Anlagen für jedes Jahr des Berichtszeitraums anwendbar ist, um beurteilen zu können, ob eine Anlage, die Biomasse nutzt, unter den die ausschließliche Verwendung von Biomasse betreffenden Ausschluss im Sinne von Nr. 1 dieses Anhangs fällt oder nicht.

59 Dagegen verstieße die von der Klägerin vorgeschlagene Auslegung, wonach eine Anlage, die Biomasse nutzt und 0 t fossile Kohlendioxidemissionen meldet, als eine nicht ausschließlich Biomasse nutzende Anlage angesehen werden sollte, da sich ihre tatsächlichen Emissionen nicht auf null beliefen, gegen das Gebot der Kohärenz des EHS, das u. a. von der Harmonisierung der Berichterstattungs- und Überwachungsregeln abhängt, die mit der Durchführungsverordnung 2018/2066 gewährleistet werden soll. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Anhang I Nr. 3 der Richtlinie 2003/87 durch die Gleichstellung von Anlagen, die Kohlendioxid aus fossilen Quellen nur für die Zwecke der Inbetriebnahme und Abschaltung des Produktionsprozesses emittieren, mit Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzen, ausdrücklich vorsieht, dass Anlagen, deren Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen marginal, aber nicht notwendigerweise gleich null sind, nicht in das EHS einbezogen werden.

60 Folglich war die Klägerin verpflichtet, wie sie es getan hat, für jedes Jahr des Bezugszeitraums Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen in Höhe von null zu melden und insbesondere ihren Emissionsbericht für 2018 auf null abzurunden. Unbeschadet der Folgen eines etwaigen Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz kann sie daher nicht mit Erfolg beanstanden, dass die Kommission die ihr von der Agentur für Umweltschutz übermittelten Berichte für die in Rede stehende Anlage berücksichtigt hat, aus denen hervorging, dass kein Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert und folglich ausschließlich Biomasse genutzt worden war.

Zum dritten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften

61 Der dritte Klagegrund, der auf eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften gestützt wird, besteht aus drei Teilen: Mit dem ersten rügt die Klägerin eine Verletzung der Sorgfaltspflicht, mit dem zweiten eine Verletzung des Anhörungsrechts und mit dem dritten eine Verletzung der Begründungspflicht.

– *Zum ersten Teil des dritten Klagegrundes: Verletzung der Sorgfaltspflicht*

62 Die Klägerin macht geltend, dass die Kommission, hätte sie die von der Agentur für Umweltschutz übermittelten Informationen ordnungsgemäß gewürdigt, zu einer anderen Schlussfolgerung hinsichtlich der Einbeziehung der in Rede stehenden Anlage in das EHS gelangt wäre. Die Kommission habe daher ihre Sorgfaltspflicht verletzt.

63 Die Frage, ob die in Rede stehende Anlage Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen erzeuge oder nicht, sei ein relevanter Gesichtspunkt für die Anwendung des in Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Ausschlusses von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen. Die Kommission sei jedoch nicht ihrer Verpflichtung nachgekommen, ordnungsgemäß zu prüfen, ob diese Anlage ausschließlich Biomasse nutze. Darüber hinaus habe die Kommission eine Anfrage an die Agentur für Umweltschutz gerichtet, nach deren Wortlaut sie davon ausgegangen sei, dass diese Anlage „fast ausschließlich“ Biomasse nutze, was bedeute, dass ihr bekannt gewesen sei, dass die Anlage fossile Brennstoffe verwende. Mithin habe sie sich bewusst dafür entschieden, zertifizierte Daten von der Agentur für Umweltschutz, deren Unparteilichkeit nicht in Frage gestellt werden könne, ohne Grund außer Acht zu lassen.

64 Im Übrigen habe die Kommission die Agentur für Umweltschutz verspätet davon in Kenntnis gesetzt, dass sie der Ansicht sei, dass Anlagen wie die in Rede stehende, die Kohlendioxidemissionen in Höhe von null gemeldet hätten, aus dem EHS auszuschließen seien. Es sei irreführend, der Agentur für Umweltschutz eine angebliche Frist zu setzen, nach deren Ablauf neue, sogar relevante, Informationen nicht mehr berücksichtigt werden könnten.

65 In der Erwiderung wirft die Klägerin der Kommission darüber hinaus vor, dass sie der Agentur für Umweltschutz keine klare Frist gesetzt habe. Die Kommission könne sich daher nicht mit Erfolg darauf berufen, dass einige der ihr vorgelegten Informationen verspätet eingereicht worden seien. Die Kommission hätte die in Rede stehende Anlage jedoch nicht aus dem EHS ausschließen dürfen, wenn sie berücksichtigt hätte, dass die Klägerin ihre Emissionen gemäß den geltenden Vorschriften gerundet habe, obwohl sie sich in Wirklichkeit nicht auf null belaufen hätten.

66 Die Kommission könne sich nicht auf den Ablauf einer Frist berufen, die sie nicht gesetzt habe. Entgegen dem Vorbringen der Kommission seien die von der Agentur für Umweltschutz in der E-Mail vom 26. Januar 2021 übermittelten Daten nicht zu spät mitgeteilt worden, um von ihr berücksichtigt werden zu können. Sie habe nämlich selbst Änderungen an den zum damaligen Zeitpunkt im Erlass befindlichen Rechtsakten vorgenommen, die u. a. den Emissionswert der 10 % effizientesten, unter andere Produkt-Benchmarks fallenden Anlagen betroffen hätten. Im Übrigen ergebe sich aus Anlage A 10 zur Klageschrift, dass es zwei Anlagen nach dem Erlass des angefochtenen Beschlusses und damit erst recht nach dem 26. Januar 2021 gestattet worden sei, aktualisierte Daten zur Verfügung zu stellen.

67 Darüber hinaus sei der angefochtene Beschluss mehr als einen Monat nach der Mitteilung der Agentur für Umweltschutz erlassen worden, dass es eine Ungleichbehandlung zwischen Anlagen gebe, die eine Abrundung vorgenommen hätten, und solchen, die keine solche Abrundung vorgenommen hätten, und die Verordnung über Produkt-Benchmarks sei fast eineinhalb Monate später erlassen worden. Die Berücksichtigung der in Rede stehenden Anlage bei der Berechnung der Produkt-Benchmarks hätte jedoch nur eine geringfügige Anpassung dargestellt. Zwar mache die Kommission geltend, das Verfahren zum Erlass des angefochtenen Beschlusses habe 15 Monate gedauert, doch sei festzustellen, dass das Problem im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Anlagen, die ihre Berichte auf null abgerundet hätten, von der Agentur für Umweltschutz erst nach zwölf Monaten habe aufgeworfen werden können und dass die von der Kommission behauptete Verspätung dieser Informationen in Wirklichkeit weitgehend ihr zuzurechnen sei.

68 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

69 Nach der Rechtsprechung müssen die Organe und Einrichtungen der Union in einem Verwaltungsverfahren, das komplexe technische Beurteilungen zum Gegenstand hat, über einen Beurteilungsspielraum verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Soweit sie jedoch über einen solchen Beurteilungsspielraum verfügen, kommt eine umso größere Bedeutung der Beachtung der Garantien zu, die die Unionsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt. Zu diesen Garantien gehören insbesondere die Verpflichtung, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. November 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 13 und 14).

70 Wie aus den Erwägungsgründen 2 bis 8 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, hat die Kommission die Vollständigkeit und Kohärenz der ihr von den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten übermittelten Informationen überprüft.

71 Anders als die Kommission geltend macht, wirft die Klägerin ihr weder vor, keine Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt zu haben, noch, dass sie nicht die Richtigkeit der Berichte überprüft habe, die die Anlagen bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eingereicht hätten. Dagegen macht die Klägerin geltend, dass dieses Organ die ihr von der Agentur für Umweltschutz übermittelten Informationen, wonach sie zum einen ihre Emissionsberichte abgerundet habe und sich ihre tatsächlichen Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen im Jahr 2018 zum anderen nicht auf null belaufen hätten, nicht als verspätet zurückweisen könne.

72 Nach Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/87 mussten die NUM für die vierte Handelsperiode (2021–2025) der Kommission bis zum 30. September 2019 mitgeteilt werden. Es ist unstreitig, dass die Agentur für Umweltschutz diese Frist im vorliegenden Fall eingehalten hat.

73 Aus den Akten geht hingegen hervor, dass der Agentur für Umweltschutz keine andere als die oben in Rn. 72 genannte Frist gesetzt wurde. Insoweit vermag die Behauptung der Kommission, dass eine Frist auf den 7. Dezember 2021 festgesetzt worden sei, nicht zu überzeugen. Diese in einer E-Mail erwähnte Frist wurde nämlich unverzüglich von der Agentur für Umweltschutz beanstandet, wogegen die Dienststellen der Kommission keine Einwände erhoben haben.

74 Ferner ist unstreitig, dass die Änderungen der NUM in Bezug auf die von den Anlagen gemeldeten Werte, soweit sie unter das EHS fallen, auf den ersten Blick Auswirkungen auf die Definition der Produkt-Benchmark haben können. Dies gilt umso mehr für Anlagen, die Biomasse nutzen, da diese Emissionen nicht in die Berechnung der Anzahl der abzugebenden Zertifikate einbezogen werden. Zwischen den Parteien besteht jedoch Uneinigkeit über die Konsequenzen, die die Kommission im vorliegenden Fall aus den Informationen hätte ziehen müssen, die ihr von der Agentur für Umweltschutz zwischen dem 26. Januar und dem 4. Februar 2021 übermittelt wurden. Die Klägerin macht geltend, die Kommission sei verpflichtet gewesen, alle relevanten Daten unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Übermittlung zu würdigen, während die Kommission der Ansicht ist, dass es ab dem Zeitpunkt, zu dem das Verfahren zum Erlass der Verordnung zur Festlegung der Produkt-Benchmarks begonnen habe, zu spät gewesen sei, ihr Änderungen vorzulegen, die die Entwürfe für die Benchmarks in Frage stellen könnten. Die Kommission macht geltend, dass sich der Erlass der für die kostenlose Zuteilung der Zertifikate unerlässlichen Rechtsakte erheblich verzögert hätte, wenn diese Änderungen damals hätten berücksichtigt werden müssen.

75 Es ist jedoch unstreitig, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem die Agentur für Umweltschutz die Kommission auf Probleme im Zusammenhang mit Rundungsdifferenzen bei den gemeldeten Werten hinwies, und erst recht, als die Agentur für Umweltschutz die Kommission davon in Kenntnis setzte, dass sich der Emissionswert der fraglichen Anlage im Jahr 2018 nicht auf null, sondern auf 0,3727 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen belaufen habe (siehe oben, Rn. 17), nämlich am 4. Februar 2021, der Entwurf einer Verordnung zur Festlegung von Produkt-Benchmarks dem Ausschuss für Klimaänderung bereits vorgelegt worden war. Mit E-Mail vom 1. Februar 2021 (siehe oben, Rn. 16) hatte die Kommission der Agentur für Umweltschutz mitgeteilt, dass nur noch Änderungen berücksichtigt werden könnten, die keine Auswirkungen auf die Produkt-Benchmarks haben.

76 Die Kommission macht zwar zu Recht geltend, dass Art. 10a der Richtlinie 2003/87 vorsieht, dass die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten die vorherige Festlegung der Benchmarks für die einzelnen Tätigkeitssektoren voraussetzt, und dass nach Art. 11 Abs. 2 dieser Richtlinie die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten vor dem 28. Februar des laufenden Jahres erfolgen muss. Indem Art. 10a Abs. 2 dieser Richtlinie vorsieht, dass der Ausgangspunkt für die *Ex-ante*

-Benchmarks die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors ist, setzt er nämlich voraus, dass das Verzeichnis der in das EHS einbezogenen Anlagen erstellt wurde. Es steht der Kommission daher grundsätzlich frei, Maßnahmen zur Organisation des Verwaltungsverfahrens zu erlassen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der in Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie vorgesehenen Fristen zu gewährleisten, insbesondere indem sie den nationalen Behörden Fristen für die Übermittlung aller für die Erstellung des Verzeichnisses der einbezogenen Anlagen und ihrer Energieeffizienz erforderlichen Informationen setzt. Wie jedoch oben in Rn. 73 festgestellt, geht aus den Akten nicht hervor, dass die Kommission im vorliegenden Fall der Agentur für Umweltschutz eindeutig eine zwingende Frist gesetzt hat.

77 Unter diesen Umständen war die Kommission verpflichtet, die ihr übermittelten Informationen zu berücksichtigen.

78 Wie sich jedoch aus der E-Mail der Kommission vom 1. Februar 2021 an die Agentur für Umweltschutz ergibt (siehe oben, Rn. 16) hat sich die Kommission im vorliegenden Fall grundsätzlich geweigert, jede neue Information zu berücksichtigen, die sich auf das Verzeichnis der einbezogenen Anlagen und auf die Berechnung der Benchmarkwerte auswirken könnte. Diese Weigerung wurde durch die E-Mail der Kommission vom 16. Februar 2021 bestätigt (siehe oben, Rn. 18), in der diese der Agentur für Umweltschutz mitteilte, dass sie die von der Agentur am 4. Februar 2021 übermittelten Informationen, die zum einen die Einbeziehung zweier Anlagen betrafen, die Werte von mehr als null, aber weniger als 0,5 t Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen gemeldet hätten, und zum anderen den Ausschluss der Anlage der Klägerin, obwohl diese ihre Emissionsberichte für das Jahr 2018 auf 0 t abgerundet habe, während sich ihre tatsächlichen, nicht gerundeten Emissionen auf über 0 t und unter 0,5 t belaufen hätten, nicht berücksichtigen könne. Die Kommission hat dadurch gegen ihre Verpflichtung aus der oben in Rn. [69] angeführten Rechtsprechung verstoßen, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen.

79 Darüber hinaus ist, wie die Klägerin geltend macht, zu beachten, dass das Ausschlusskriterium, das in der an die Agentur für Umweltschutz gerichteten Stellungnahme der Kommission vom 19. Mai 2020 angeführt wird (siehe oben, Rn. [6]), die Nutzung von nahezu 100 % Biomasse, wenn auch nur in einem einzigen Jahr des Bezugszeitraums, betraf. Da dieses Kriterium strenger ist als das von der Kommission letztlich zugrunde gelegte, hatte diese fehlerhafte Information zur Folge, dass der Agentur für Umweltschutz während des Verfahrens zum Erlass des angefochtenen Beschlusses die Möglichkeit genommen wurde, genau in Erfahrung zu bringen, wie Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 durch die Kommission ausgelegt wird.

80 Aus den vorstehenden Rn. 51 bis 60 ergibt sich jedoch, dass die Berücksichtigung der am 4. Februar 2021 von der Agentur für Umweltschutz vorgelegten Informationen nicht die geringste Auswirkung auf den Ausschluss der Anlagen der Klägerin gehabt hätte, da, wie aus den vorstehenden Rn. 51 bis 60 hervorgeht, Anlagen, die weniger als 0,5 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittieren, als ausschließlich Biomasse nutzende Anlagen im Sinne von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 anzusehen waren. Außerdem ergibt sich aus den Ausführungen der Parteien in der mündlichen Verhandlung, dass die in Art. 10a Abs. 2 Buchst. b dieser Richtlinie vorgesehene maximale Verringerung der Benchmarkwerte (siehe oben, Rn. 36) erreicht worden war, so dass im vorliegenden Fall die Einbeziehung einer überdurchschnittlich effizienten Anlage oder der Ausschluss von zwei zu Unrecht einbezogenen Anlagen angesichts der großen Zahl von Anlagen, die unter diese Benchmark fallen, wahrscheinlich keine oder allenfalls sehr geringfügige Auswirkungen gehabt hätte.

81 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass der oben in Rn. 78 festgestellte Verstoß der Kommission gegen ihre Verpflichtung, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen, keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des Ausschlusses der fraglichen Anlage vom EHS hat. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits nicht mit der Frage der Einbeziehung der beiden anderen in der E-Mail vom 4. Februar 2021 genannten Anlagen, die Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen – ohne diese zu runden – von weniger als 0,5 t gemeldet hatten, in die vom Königreich Schweden mitgeteilte NUM befasst ist.

82 Daraus folgt, dass trotz des Fehlers, den die Kommission begangen hat, indem sie sich grundsätzlich geweigert hat, die ihr am 4. Februar 2021 von der Agentur für Umweltschutz übermittelten Informationen zu berücksichtigen, der erste Teil des dritten Klagegrundes zurückzuweisen ist.

– *Zum zweiten Teil des dritten Klagegrundes: Verletzung des Rechts auf Anhörung*

83 Die Klägerin macht geltend, dass die Kommission ihr Recht auf Anhörung verletzt habe, weil sie ihr vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben habe. Dieser Verstoß verletzte Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, und ohne diesen Verstoß hätte sie nachweisen können, dass die in Rede stehende Anlage nicht ausschließlich Biomasse nutze, sondern dass ihre Kohlendioxidemissionen zum Teil aus fossilen Quellen stammten. Sie hätte sich somit besser verteidigen können, wenn ihr Recht auf Anhörung gewahrt worden wäre. Sie hätte der Kommission mitteilen können, dass sie ihre Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen auf null gerundet habe, obwohl sich diese nicht auf null belaufen hätten, und dass sie beabsichtige, im Zeitraum 2021–2025 weiterhin Kohlendioxid aus fossilen Quellen zu emittieren.

84 Außerdem macht die Klägerin geltend, dass der angefochtene Beschluss sie sehr hart treffe. Zum einen entgehe ihr ein auf der Grundlage der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten, die ihr für das Jahr 2020 gewährt worden sei, geschätzter jährlicher Gewinn von mehr als 3 Mio. Euro. Zum anderen nehme ihr der Ausschluss der in Rede stehenden Anlage aus dem EHS die Genehmigung zur Emission von Kohlendioxid aus fossilen Quellen und setze sie strafrechtlichen Sanktionen aus.

85 Schließlich führt die Klägerin aus, dass, da Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 in der Gegenwartsform verfasst sei, der etwaige Umstand, dass sie im Bezugszeitraum (2014–2018) nur Biomasse verwendet habe, nicht ausschlaggebend für die Frage sein dürfe, ob sie beabsichtige, in den Folgejahren Kohlendioxid aus fossilen Quellen zu emittieren. Hätte sie dieses Argument vorbringen können, so hätte sie das Recht der in Rede stehenden Anlage auf Verbleib im EHS nachweisen können.

86 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

87 Nach Art. 41 Abs. 2 Buchst. a der Charta der Grundrechte hat jede Person das Recht, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird.

88 Aus der Rechtsprechung ergibt sich, dass die Wahrung der Verteidigungsrechte in allen Verfahren, die zu einer beschwerenden Maßnahme führen können, ein elementarer Grundsatz des Unionsrechts ist, der auch dann zu beachten ist, wenn eine Regelung für das betreffende Verfahren fehlt. Das Recht auf Anhörung garantiert jeder Person die Möglichkeit, im

Verwaltungsverfahren, bevor ihr gegenüber eine für ihre Interessen nachteilige Entscheidung erlassen wird, sachdienlich und wirksam ihren Standpunkt vorzutragen (vgl. Urteile vom 9. Juni 2005, Spanien/Kommission, C-287/02, EU:C:2005:368, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 22. November 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

89 Im vorliegenden Fall wurde das Recht auf Anhörung nicht verletzt. Wie die Kommission vorträgt, wird das in Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene Verfahren nämlich nur gegen den betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet. Mit diesem Verfahren soll sich die Kommission vergewissern, dass die von dem betreffenden Mitgliedstaat unterbreitete NUM für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten mit den in Art. 10a Abs. 1 dieser Richtlinie genannten Vorschriften in Einklang steht.

90 Im Hinblick auf dieses Verfahren ergibt sich aus Art. 14 der Delegierten Verordnung (EU) 2019/331 der Kommission vom 19. Dezember 2018 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87 (ABl. 2019, L 59, S. 8), dass die betroffenen Anlagenbetreiber über keine besonderen Verfahrensrechte verfügen. Nach den in dieser delegierten Verordnung vorgesehenen Vorschriften sind die betroffenen Anlagenbetreiber im Rahmen des nationalen Verfahrens zur Einreichung des Verzeichnisses der unter die Richtlinie 2003/87 fallenden Anlagen und der jeder Anlage kostenlos zugeteilten Zertifikate bei der Kommission anzuhören. Insoweit sieht Art. 3 dieser delegierten Verordnung vor, dass die Mitgliedstaaten für den geeigneten verwaltungstechnischen Rahmen zur Umsetzung dieser Verordnung sorgen müssen. Im Übrigen macht die Klägerin nicht geltend, dass sie nicht in der Lage gewesen sei, ihren Standpunkt vor der Agentur für Umweltschutz sachdienlich und wirksam vorzutragen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. September 2014, Arctic Paper Mochenwangen/Kommission, T-634/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:828, Rn. 105 und die dort angeführte Rechtsprechung).

91 Daraus folgt, dass der zweite Teil des dritten Klagegrundes zurückzuweisen ist.

– *Zum dritten Teil des dritten Klagegrundes: Verletzung der Begründungspflicht*

92 Die Klägerin trägt vor, dass der angefochtene Beschluss, um der Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV zu genügen, zum einen die Gründe hätte angeben müssen, die die Auslegung der Kriterien für die Anwendung der Biomasse-Ausnahme durch die Kommission rechtfertigten, und zum anderen ausdrücklich hätte begründen müssen, warum erstens die Tatsache, dass sie Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert habe, irrelevant gewesen sei, zweitens Anlagen mit vergleichbaren Emissionswerten unterschiedlich behandelt worden seien, drittens die Kommission die ihr von der Agentur für Umweltschutz übermittelten Informationen über die Kohlendioxidemissionen der Klägerin aus fossilen Quellen nicht berücksichtigt habe, viertens sie trotz der der Kommission vorliegenden Informationen nicht angehört worden sei und fünftens die Kommission bei der Beurteilung der Frage, ob die Biomasse-Ausnahme auf sie anwendbar sei, nur die früheren Kohlendioxidemissionen der betreffenden Anlage, nicht aber ihre aktuellen oder künftigen Emissionen berücksichtigt habe.

93 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

94 Die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung muss die Überlegungen der Unionsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die getroffene Maßnahme entnehmen können, damit sie ihre Rechte vertreten können, und die Unionsgerichte ihre Kontrollaufgabe wahrnehmen können (vgl. Urteil vom 23. September 2009, Polen/Kommission, T-183/07, EU:T:2009:350, Rn. 136 und die dort angeführte Rechtsprechung).

95 Das Begründungserfordernis ist nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und nach dem Interesse der Adressaten oder anderer von dem Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffener Personen an Erläuterungen zu beurteilen. Die Begründung braucht nicht sämtliche tatsächlich oder rechtlich erheblichen Gesichtspunkte zu enthalten, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Anforderungen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur im Hinblick auf seinen Wortlaut, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln, zu beurteilen ist (vgl. Urteil vom 23. September 2009, Polen/Kommission, T-183/07, EU:T:2009:350, Rn. 137 und die dort angeführte Rechtsprechung).

96 Ferner ist festzustellen, dass der Beachtung der Begründungspflicht gemäß Art. 296 AEUV bei Entscheidungen über NUM für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 eine umso größere Bedeutung zukommt, als die Kommission bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnis nach dieser Bestimmung komplexe wirtschaftliche und ökologische Bewertungen anzustellen hat und die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Begründetheit dieser Bewertungen durch die Unionsgerichte beschränkt ist (vgl. entsprechend Urteil vom 23. September 2009, Polen/Kommission, T-183/07, EU:T:2009:350, Rn. 138 und die dort angeführte Rechtsprechung).

97 Im vorliegenden Fall bringt die Begründung im elften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses (siehe oben, Rn. 20) die im angefochtenen Beschluss angestellten Erwägungen eindeutig zum Ausdruck. Aus diesem Erwägungsgrund ergibt sich nämlich, dass die Kommission davon ausging, dass die in Rede stehende Anlage gemäß Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 aus dem EHS auszuschließen sei, da sie ausschließlich Biomasse genutzt habe.

98 Da diese Angaben ausreichten, um der Klägerin eine sachgerechte Klageerhebung und dem Gericht die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses zu ermöglichen, war die Kommission daher entgegen dem Vorbringen der Klägerin nicht verpflichtet, eine spezifische Begründung zu den oben in Rn. 92 angeführten Fragen abzugeben.

99 Daher ist der dritte Teil des dritten Klagegrundes und folglich dieser Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zur Begründetheit des angefochtenen Beschlusses

100 Zunächst ist der fünfte Klagegrund zu prüfen, der die Rechtmäßigkeit der Auslegung der von der Kommission im angefochtenen Beschluss herangezogenen Ausschlusskriterien betrifft. Zur Stützung dieses Klagegrundes trägt die Klägerin nämlich vor, dass die Kommission gegen wesentliche Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 verstoßen habe, indem sie davon ausgegangen sei, dass alle Anlagen, die Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen in Höhe von null gemeldet hätten, einschließlich derjenigen, die ihre tatsächlichen Emissionen auf null abgerundet hätten, aus dem EHS auszuschließen seien.

Zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen die Richtlinie 2003/87

101 Dieser Klagegrund gliedert sich in zwei Teile. Zur Stützung des ersten Teils macht die Klägerin geltend, die Kommission habe zur Beurteilung, ob die in Rede stehende Anlage unter das EHS fallen könne, zu Unrecht den in Art. 2 Nr. 14 der Delegierten Verordnung 2019/331 festgelegten Bezugszeitraum berücksichtigt. Zur Stützung des zweiten Teils macht sie geltend, dass die Auslegung der Richtlinie 2003/87 und insbesondere ihres Anhangs I Nr. 1 durch die Kommission mit mehreren Rechtsfehlern behaftet sei.

– *Zum ersten Teil des fünften Klagegrundes: Fehlerhafte Berücksichtigung älterer Werte*

102 Die Klägerin macht geltend, aus Art. 11 der Richtlinie 2003/87 ergebe sich, dass der in Art. 2 Nr. 14 der Delegierten Verordnung 2019/331 festgelegte Bezugszeitraum, nämlich der Zeitraum von 2014 bis 2018, nur für die Bestimmung der Anzahl der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate relevant sei. Dagegen bestehe kein Zusammenhang zwischen diesem Bezugszeitraum und der in Anhang I Nr. 1 der Richtlinie vorgesehenen Ausnahme betreffend den Ausschluss von Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzten. Die Kommission habe daher einen Rechtsfehler begangen, als sie den Ausschluss der fraglichen Anlage aus dem EHS daraus abgeleitet habe, dass sie während des Bezugszeitraums keine Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen gemeldet habe.

103 Nach Ansicht der Klägerin sollte die Frage, ob eine Anlage unter das EHS falle, hingegen nicht von ihren historischen, mehr als zwei Jahre zurückliegen Emissionen abhängen, sondern von den zum Zeitpunkt des Erlasses der NUM tatsächlich freigesetzten Emissionen sowie von der Absicht des Unternehmens, künftig solche Emissionen freizusetzen. Anderenfalls würde einem Unternehmen, das die Emission von Kohlendioxid aus fossilen Quellen beabsichtige, die Möglichkeit genommen, die erforderliche Genehmigung zu erhalten.

104 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

105 Nach Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/87 wird ein Verzeichnis der Anlagen, die in den fünf Jahren beginnend mit dem 1. Januar 2021 unter diese Richtlinie fallen, bis zum 30. September 2019 übermittelt, Verzeichnisse für jeden der sich anschließenden Fünfjahreszeiträume alle fünf Jahre danach. Jedes Verzeichnis umfasst für die fünf Jahre vor seiner Übermittlung Informationen über Aktivitätsraten, Wärme- und Gasaustausch, Stromerzeugung und Emissionen auf Ebene von etwaigen Anlagenteilen. Kostenlose Zertifikate werden nur Anlagen zugeteilt, für die diese Informationen bereitgestellt werden.

106 Art. 2 Nr. 14 der Delegierten Verordnung 2019/331 definiert den „Bezugszeitraum“ als „die fünf Kalenderjahre vor der Frist für die Datenübermittlung an die Kommission gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie [2003/87]“.

107 Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 lautet wie folgt:

„Jeder Mitgliedstaat veröffentlicht und unterbreitet der Kommission … das Verzeichnis der in seinem Hoheitsgebiet unter [die] Richtlinie [2003/87] fallenden Anlagen und alle den einzelnen Anlagen in seinem Hoheitsgebiet kostenlos zugeteilten Zertifikate …“

108 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 auf das „Verzeichnis der … unter diese Richtlinie fallenden Anlagen“ bezieht. Dagegen findet die Auslegung der Klägerin, wonach zu unterscheiden sei zwischen dem Bezugszeitraum, für den die

historischen Daten jeder Anlage bei der Berechnung der Anzahl der Zertifikate, die ihr kostenlos zugeteilt werden könnten, zu berücksichtigen seien, und dem Zeitraum, der für die Anwendung des Ausschlusses von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen zu berücksichtigen sei, keine Grundlage in den Bestimmungen dieser Richtlinie.

109 Der Begriff „unter [die Richtlinie 2003/87] fallende Anlagen“ kann nämlich nicht unabhängig von Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie ausgelegt werden, der auf die in ihrem Anhang I aufgeführten Tätigkeiten verweist und in dessen Nr. 1 vorgesehen ist, dass Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzen, ausgeschlossen sind. Aus der Systematik dieser Bestimmungen in ihrer Gesamtheit ergibt sich somit, dass Anlagen, um für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in Betracht zu kommen, in dem Verzeichnis der NUM aufgeführt sein müssen, was voraussetzt, dass sie eines der in diesem Anhang vorgesehenen Kriterien für die Einbeziehung in das EHS erfüllen.

110 Die von der Klägerin vorgebrachte Unterscheidung, wonach die künftigen Absichten des Betreibers berücksichtigt werden sollten, um in das Verzeichnis der NUM aufgenommen zu werden und somit in den Genuss einer kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten zu kommen, steht daher im Widerspruch zu den eindeutigen Bestimmungen der Richtlinie 2003/87.

111 Der erste Teil des fünften Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

– *Zum zweiten Teil des fünften Klagegrundes: Rechtsfehler*

112 Erstens macht die Klägerin geltend, dass die Änderung von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87 zwecks Verbesserung und Ausweitung des EHS (ABl. 2009, L 140, S. 63) darauf abziele, die Belastung der Betreiber von Biomasse nutzenden Anlagen dadurch zu verringern, dass sie von den Berichten, die zum Erhalt der zur Abdeckung der Emissionen aus ihrem Produktionsprozess erforderlichen Zertifikate erforderlich seien, entbunden würden. Diese Ausnahme sei im Vergleich zu den anderen durch die Richtlinie 2009/29 eingeführten Änderungen von untergeordneter Bedeutung.

113 Zweitens macht die Klägerin geltend, das zentrale Element der Änderungen des EHS durch die Richtlinie 2009/29 bestehe hingegen in der Festlegung von Produkt-Benchmarks für die Berechnung der kostenlosen Zuteilungen von Emissionszertifikaten. Art. 10a der Richtlinie 2003/87, der durch die Richtlinie 2009/29 eingeführt worden sei, ermittle die zuzuteilenden Zertifikate auf der Grundlage der Emissionen der 10 % ökologisch effizientesten Anlagen und der von jeder Anlage erzeugten Mengen, unabhängig von ihren tatsächlichen Emissionen. Diese neue Bestimmung ziele somit darauf ab, jeden Betreiber zu veranlassen, das Verhältnis zwischen seinen Emissionen und seiner Produktion zu verringern, und eine der zu diesem Zweck ausdrücklich genannten Methoden bestehe darin, die Verwendung erneuerbarer Biomasse anstelle von Brennstoffen aus fossilen Quellen zu fördern. Jedenfalls zielten die eingeführten Änderungen ausdrücklich darauf ab, den Betreibern keinen Anreiz zur Emissionssteigerung zu bieten (Art. 10a der Richtlinie 2003/87 und 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29).

114 Die Berücksichtigung der ökologischen Effizienz von Biomasse ergebe sich daraus, dass den von Biomasse freigesetzten Emissionen ein Faktor von null zugewiesen werde und bei der Berechnung der Emissionen, die von den 10 % effizientesten Anlagen freigesetzt würden, nur die Emissionen von Brennstoffen aus fossilen Quellen berücksichtigt würden. Nach dieser Logik wäre es jedoch absurd, wenn die Verringerung der Emissionen auf null, die eintreten würde, wenn es den Betreibern gelänge, Brennstoffe aus fossilen Quellen vollständig durch Biomasse zu ersetzen,

nicht berücksichtigt werden könnte. In einer solchen Situation hätten die Betreiber einen Anreiz, nicht ausschließlich Biomasse zu nutzen, um weiterhin in den Genuss kostenloser Zuteilungen von Zertifikaten zu kommen. Die von der Kommission im angefochtenen Beschluss vorgenommene Auslegung der Biomasse-Ausnahme verstoße unmittelbar gegen den Wortlaut und die Systematik von Art. 10a der Richtlinie 2003/87, da sie zu dem paradoxen Ergebnis führe, dass die in Rede stehende Anlage, die eine der ökologisch effizientesten sei, von der Produkt-Benchmark ausgeschlossen werde.

115 Drittens ist die Klägerin aufgrund der vorstehenden Ausführungen der Ansicht, dass die im angefochtenen Beschluss vorgenommene Auslegung von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 mit deren Art. 10a in Widerspruch stehe, der jedoch Vorrang vor dieser Nummer haben sollte.

116 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

117 Erstens ist die Änderung von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87, durch die ausschließlich Biomasse nutzende Anlagen ausgeschlossen werden sollen – wie die Kommission zu Recht geltend macht – nicht von nebensächlicher Bedeutung, da sie den Anwendungsbereich des EHS festlegt. Art. 2 dieser Richtlinie definiert nämlich die unter das EHS fallenden Anlagen, indem er auf diesen Anhang und damit u. a. auf die betreffende Bestimmung verweist. Im Übrigen bringt die Klägerin nichts vor, was ihr Vorbringen stützen könnte, dass diese Bestimmung allein darauf abziele, den Verwaltungsaufwand zu verringern, den das EHS für die von ihm erfassten Anlagen mit sich bringe. Die Abgrenzung des Geltungsbereichs dieser Richtlinie durch den Ausschluss von Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzen, ist daher gegenüber Art. 10a dieser Richtlinie nicht von untergeordneter Bedeutung. Die darin festgelegten *Ex-ante*-Benchmarks sollen nämlich nur für Anlagen gelten, die unter das EHS fallen.

118 Zweitens verhindert der Ausschluss von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen, wie die Klägerin vorträgt, dass die Umweltleistung dieser Anlagen bei der Berechnung der Benchmarks berücksichtigt wird. Diesem Ausschluss steht jedoch gegenüber, dass für die betroffenen Anlagen keine – bereits in Anhang IV der Richtlinie 2003/87 in ihrer ursprünglichen Fassung vorgesehene – Verpflichtung besteht, eine den Kohlendioxidemissionen dieser Anlagen entsprechende Anzahl von Zertifikaten abzugeben. Dieser Umstand erlaubt es zwar nicht, die Umweltleistung ausschließlich Biomasse nutzender Anlagen zu berücksichtigen, ermöglicht jedoch die Vermeidung von Mitnahmeeffekten, die sich daraus ergeben würden, dass eine Anlage, von der angenommen wird, dass sie kein Kohlendioxid emittiert, eine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten erhalten könnte. Der Umstand, dass sich die ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen nicht auf die Werte auswirken, kann jedoch nicht dazu führen, dass Anhang I Nr. 1 dieser Richtlinie unabhängig von deren Art. 11 ausgelegt werden dürfte. Wie sich indes aus der Prüfung des ersten Teils des vorliegenden Klagegrundes ergibt, ist die Teilnahme einer Biomasse nutzenden Anlage am EHS daran geknüpft, dass sie im Bezugszeitraum Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert hat.

119 Drittens verstößt auch die Auslegung von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87, wonach Anlagen auszuschließen sind, deren Emissionen sich im Bezugszeitraum auf null belaufen, nicht gegen Art. 10a dieser Richtlinie. Diese Bestimmung verlangt nämlich nicht, dass die Umweltleistung von nicht unter das EHS fallenden Anlagen berücksichtigt wird, sondern sieht vielmehr vor, dass die Emissionen von Anlagen, die unter eine *Ex-ante*-Benchmark fallen, zu berücksichtigen sind. Aufgrund des Ausschlusses dieser Anlagen bei einer ausschließlichen Nutzung von Biomasse kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass sie unter eine solche Benchmark fallen.

120 Viertens steht fest, dass Anlagen, die nicht unter das EHS fallen, nicht für kostenlose Zuteilungen von Zertifikaten in Betracht kommen. Daraus folgt, dass sich die Klägerin, da die in Rede stehende Anlage aus dem EHS ausgeschlossen wurde, nicht in einer Situation befindet, die mit der anderer Unternehmen vergleichbar ist, deren Anlagen für die Zwecke solcher Zuteilungen unter das EHS fallen und die verpflichtet sind, eine ihren Emissionen entsprechende Anzahl von Zertifikaten abzugeben. Damit entgeht die Klägerin auch dem Risiko, mit den Sanktionen belegt zu werden, die in Art. 16 der Richtlinie 2003/87 für den Fall vorgesehen sind, dass die in das EHS einbezogenen Anlagen gegen ihre Verpflichtungen verstoßen. Der Umstand, dass die im angefochtenen Beschluss vorgenommene Auslegung von Anhang I Nr. 1 dieser Richtlinie dazu führt, dass die Klägerin nicht mehr in den Genuss kostenloser Zuteilungen von Zertifikaten kommen kann, kann daher nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.

121 Fünftens impliziert keine Bestimmung der Richtlinie 2003/87, dass die Einbeziehung einer Anlage in das EHS in Bezug auf die Wettbewerbssituation dieser Anlagen im Vergleich zu den nicht einbezogenen oder ausgeschlossenen Anlagen völlig neutral ist. Daraus folgt, dass die von der Klägerin behaupteten Wettbewerbsverzerrungen nicht geeignet sind, die Rechtswidrigkeit der von der Kommission im angefochtenen Beschluss vorgenommenen Auslegung von Anhang I Nr. 1 dieser Richtlinie zu belegen.

122 Sechstens kann entgegen dem Vorbringen der Klägerin der Umstand, dass die im angefochtenen Beschluss vorgenommene Auslegung von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 dazu führen könne, dass die demnach ausgeschlossenen Anlagen die ausschließliche Nutzung von Biomasse einstellten, nicht die Rechtswidrigkeit dieser Auslegung belegen. Das mit dem EHS verfolgte Gesamtziel der Verringerung der Emissionen kann nämlich nicht dazu führen, dass der Ausschluss von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen mit der Begründung für ungültig erklärt wird, dass bestimmte Betreiber veranlasst sein könnten, aus freien Stücken ökologisch weniger effiziente Entscheidungen zu treffen. Solche Eventualitäten sind nämlich jedem Schwelleneffekt inhärent und lassen sich nicht vermeiden, wenn der Anwendungsbereich einer Maßnahme wie des EHS begrenzt ist. Somit kann die Klägerin nicht mit Erfolg geltend machen, dass der Ausschluss von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen von den Mechanismen zur kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten den Zielen der Richtlinie 2003/87 zuwiderlaufe und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

123 Die Klägerin hat somit nicht nachgewiesen, dass die von der Kommission im angefochtenen Beschluss vorgenommene Auslegung von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 rechtswidrig ist. Daher ist der zweite Teil des fünften Klagegrundes und mithin dieser Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum ersten Klagegrund: Offensichtlicher Beurteilungsfehler

124 Die Klägerin macht geltend, die Kommission habe mit der Feststellung, dass die betreffende Anlage ausschließlich Biomasse nutze, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen. Die in Rede stehende Anlage habe im Bezugszeitraum – 2018 sowie 2019 und 2020 – Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert, und die gemeldeten Werte von 0 t seien das Ergebnis einer Abrundung. Indem die Kommission es abgelehnt habe, diese Informationen, die ihr vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses von der Agentur für Umweltschutz übermittelt worden seien, zu berücksichtigen, habe sie nicht nur vergleichbare Anlagen unterschiedlich behandelt, da sie nicht beanstandet habe, dass in die schwedische NUM Anlagen einbezogen worden seien, die ähnliche tatsächliche Mengen an Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert hätten, sondern sie habe sich auch zu Unrecht geweigert, relevante Informationen zu berücksichtigen. Sie habe daher

einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, indem sie davon ausgegangen sei, dass die in Rede stehende Anlage ausschließlich Biomasse im Sinne von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 nutze.

125 Darüber hinaus habe die Kommission keine einheitliche Praxis verfolgt. Die Kommission scheine ihre Auslegung der Ausnahme betreffend die ausschließliche Nutzung von Biomasse nunmehr darauf zu stützen, dass eine Anlage während des gesamten fünfjährigen Bezugszeitraums keine Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen gemeldet habe, wobei eine positive Meldung für ein einziges Jahr in diesem Zeitraum ausreiche, um die Anlage vor dem Ausschluss aus dem EHS zu bewahren. In ihrer Stellungnahme vom 19. Mai 2020 habe die Kommission jedoch einen anderen Standpunkt vertreten, wonach die bloße Tatsache, dass eine Anlage in einem einzigen Jahr des Bezugszeitraums Emissionen in Höhe von fast null gemeldet habe, ausreiche, um ihren Ausschluss zu rechtfertigen. Nach diesen – von der Klägerin beanstandeten Kriterien – hätte sie auch für die dritte Handelsperiode von 2013 bis 2020 ausgeschlossen werden müssen.

126 Sie befinde sich somit aufgrund des angefochtenen Beschlusses in einer paradoxen Situation, da sie, um künftig in den Genuss kostenloser Zuteilungen von Zertifikaten zu kommen, ihre Kohlendioxidemissionen fossilen Ursprungs bereits auf mehr als eine Tonne pro Jahr hätte erhöhen müssen. Im Übrigen sei sie bereit, ihre Emissionen auf über fünf Tonnen pro Jahr zu erhöhen, falls eine Gesetzesänderung verabschiedet werden sollte, die den Ausschluss aufgrund der ausschließlichen Nutzung von Biomasse auf Anlagen ausdehne, die weniger als fünf Tonnen Kohlendioxid aus fossilen Quellen pro Jahr ausstießen.

127 Da außerdem die Nrn. 1 und 3 des Anhangs I der Richtlinie 2003/87 nicht genau wortgleich formuliert seien (siehe oben, Rn. 40), könnten sie sich nicht auf dieselben Anlagen beziehen. Es sei daher unlogisch, Anlagen mit geringen Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen in allen Fällen mit Anlagen gleichzusetzen, die Brennstoffe aus fossilen Quellen nur bei Inbetriebnahme und Abschaltung der Einheit nutzten. Geringe Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen bedeuteten daher entgegen der Behauptung der Kommission nicht, dass sie als für die Anwendung der Ausnahme nach Nr. 1 dieses Anhangs irrelevant angesehen werden könnten.

128 Schließlich verweist die Klägerin auf ihr Vorbringen, mit dem dargetan werden soll, dass die Informationen, die den Verbleib der fraglichen Anlage im EHS rechtfertigen könnten, der Kommission von der Agentur für Umweltschutz zu einem Zeitpunkt übermittelt worden seien, der ihrer Berücksichtigung nicht entgegengestanden habe (siehe oben, Rn. 66 und 67).

129 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

130 Nach der Rechtsprechung verfügen die zuständigen Unionsbehörden in einem komplexen technischen, sich ständig weiterentwickelnden Rahmen wie im vorliegenden Fall über ein weites Ermessen insbesondere in Bezug auf die Beurteilung der hochkomplexen wissenschaftlichen und technischen tatsächlichen Umstände bei der Festlegung von Art und Umfang der Maßnahmen, die sie erlassen, während die Kontrolle durch die Unionsgerichte auf die Prüfung beschränkt ist, ob die Ausübung eines solchen Ermessens nicht offensichtlich fehlerhaft ist, einen Ermessensmissbrauch darstellt oder ob die Unionsbehörden die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten haben. In einem solchen Kontext dürfen die Unionsgerichte nämlich nicht ihre Beurteilung der tatsächlichen Umstände wissenschaftlicher und technischer Art an die Stelle derjenigen der Unionsbehörden setzen, denen allein der AEU-Vertrag diese Aufgabe

anvertraut hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Juli 2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, Rn. 60, und vom 21. Juni 2018, Polen/Parlament und Rat, C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 150 und die dort angeführte Rechtsprechung).

131 Außerdem ist klarzustellen, dass sich das weite Ermessen der Unionsbehörden, das eine begrenzte gerichtliche Kontrolle ihrer Ausübung impliziert, nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten bezieht. Für eine solche gerichtliche Kontrolle ist es aber, auch wenn sie begrenzt ist, erforderlich, dass die Unionsbehörden, die den in Rede stehenden Rechtsakt erlassen haben, in der Lage sind, vor den Unionsgerichten zu belegen, dass sie beim Erlass des Rechtsakts ihr Ermessen tatsächlich ausgeübt haben, was voraussetzt, dass alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollten, berücksichtigt worden sind (Urteil vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 33 und 34; vgl. auch Urteil vom 30. April 2015, Polynt und Sitre/ECHA, T-134/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:254, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

132 Die Unionsgerichte haben daher im Hinblick auf die von der klagenden Partei vorgetragenen Faktoren die sachliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Zuverlässigkeit und ihre Kohärenz zu prüfen sowie zu kontrollieren, ob diese Beweise alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung einer komplexen Situation heranzuziehen waren, und ob sie die aus ihnen gezogenen Schlüsse zu stützen vermögen (Urteil vom 6. November 2008, Niederlande/Kommission, C-405/07 P, EU:C:2008:613, Rn. 55; vgl. auch Urteil vom 9. September 2011, Frankreich/Kommission, T-257/07, EU:T:2011:444, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

133 Nach Auffassung der Kommission hat die Agentur für Umweltschutz im Verzeichnis der Anlagen, die unter die NUM fallen, in Bezug auf die Klägerin für alle Jahre des Bezugszeitraums Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen in Höhe von null gemeldet. Die Klägerin trägt selbst vor, ihre Emissionsberichte in jedem Jahr des Bezugszeitraums auf null gerundet zu haben, um die Rundungsregeln einzuhalten. Anhand der dem Gericht vorliegenden Akten kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob die Daten in der am 4. Februar 2021 von der Agentur für Umweltschutz an die Kommission gerichteten E-Mail (siehe oben, Rn. 17), wonach die Klägerin für das Jahr 2018 eine Emissionsmenge von 0,3727 t Kohlendioxid fossilen Ursprungs gemeldet habe, der Kommission vor dieser E-Mail mitgeteilt worden sind. Insoweit geht aus den die Klägerin betreffenden Unterlagen, die die Parteien auf die prozessleitende Maßnahme des Gerichts hin vorgelegt haben, nicht hervor, dass die Kommission vor diesem Zeitpunkt über diese Informationen verfügt hätte.

134 Doch selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, hätte die Berücksichtigung von Emissionen von weniger als 0,5 t Kohlendioxid fossilen Ursprungs jedenfalls gegen die Rundungsregeln verstoßen, die, wie oben in den Rn. 60 und 61 ausgeführt, allgemeinen und zwingenden Charakter hatten. Die einheitliche Anwendung der Regeln für die Funktionsweise des EHS soll aber eine Verzerrung des Marktes der Zertifikate verhindern, was unerlässlich ist, um mittelbar das Ziel des Umweltschutzes zu erreichen, dem dieser Markt dient (Schlussanträge des Generalanwalts Campos Sánchez-Bordona in der Rechtssache ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, Nr. 78).

135 Daraus folgt, dass die Kommission keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, als sie feststellte, dass die fragliche Anlage ausschließlich Biomasse nutze und dass folglich der in Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene Ausschluss auf diese Anlage anzuwenden sei.

136 Darüber hinaus ist erstens festzustellen, dass der behauptete Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, der sich nach Ansicht der Klägerin aus der unterschiedlichen Behandlung von Anlagen in vergleichbaren Situationen ergibt, für die Anwendung der Regeln über die Funktionsweise des EHS auf die fragliche Anlage unerheblich ist. Diese Frage wird im Übrigen weiter unten im Rahmen der Prüfung des zweiten Klagegrundes geprüft.

137 Zweitens hat der Umstand – selbst angenommen, er läge vor –, dass die in Rede stehende Anlage bei Anwendung des von der Kommission im angefochtenen Beschluss zugrunde gelegten Ausschlusskriteriums bereits im vorangegangenen Zeitraum hätte ausgeschlossen werden müssen, keinerlei Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses, der sich nur auf den Zeitraum für die Zuteilung von Zertifikaten von 2021 bis 2025 bezieht.

138 Drittens ergibt sich sowohl aus Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/87 in ihrer durch die Richtlinie 2018/410 geänderten Fassung als auch aus Art. 2 Nr. 14 der Delegierten Verordnung 2019/331, dass der im angefochtenen Beschluss für die Bewertung der Emissionen zu berücksichtigende fünfjährige Bezugszeitraum die Jahre 2014 bis 2018 umfasste. Die Absicht der Klägerin, im Zeitraum 2021–2025 Kohlendioxid fossilen Ursprungs zu emittieren, hat daher keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses.

139 Viertens besteht der Zweck des EHS, wie die Parteien in der mündlichen Verhandlung in Beantwortung einer Frage des Gerichts übereinstimmend erklärt haben, nicht in der Zuteilung kostenloser Zertifikate, sondern darin, die Anlagen zur Verringerung ihrer Treibhausgasemissionen zu veranlassen und insbesondere die Verwendung von Biomasse anstelle von Brennstoffen aus fossilen Quellen zu fördern. Wurde eine Anlage vom EHS ausgeschlossen, weil sie ausschließlich Biomasse nutzte, kann daher nicht mit Erfolg geltend gemacht werden, dass dieser Ausschluss mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet ist.

140 Fünftens schließlich genügt es, auf die vorstehenden Rn. 51 bis 60 und 69 bis 82 zu verweisen, soweit die Klägerin zur Stützung ihres ersten Klagegrundes die Ausführungen zu der in ihrer Berichterstattung über ihre Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen für das Jahr 2018 vorgenommene Rundung und dazu, dass die Kommission die ihr von der Agentur für Umweltschutz am 26. Januar und am 4. Februar 2021 übermittelten Daten nicht berücksichtigt habe, aufgreift, die bereits im vorliegenden Urteil geprüft worden sind.

141 Nach alledem ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

142 Nach Ansicht der Klägerin hat die Kommission im angefochtenen Beschluss in zweifacher Hinsicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.

143 Zum einen seien, wie die Agentur für Umweltschutz der Kommission in ihrer E-Mail vom 4. Februar 2021 mitgeteilt habe, Anlagen mit vergleichbaren Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen hinsichtlich ihrer Einbeziehung in das EHS allein deshalb unterschiedlich behandelt worden, weil einige dieser Anlagen ihre Berichte abgerundet hätten, andere dagegen nicht. Außerdem habe mindestens eine der Anlagen, deren Einbeziehung in das EHS nicht von der Kommission beanstandet worden sei, weniger Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert als die in Rede stehende Anlage. Die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes hätte bedeutet, dass die Kommission, die vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses über die Situation

informiert gewesen sei, es vermieden hätte, vergleichbare Situationen unterschiedlich zu behandeln. Entgegen dem Vorbringen der Kommission sei der bloße Unterschied in den Berichten, der sich daraus ergebe, dass für bestimmte Anlagen eine Rundung vorgenommen worden sei und für andere nicht, irrelevant und könne keine unterschiedliche Behandlung dieser beiden Kategorien von Betrieben rechtfertigen.

144 Zum anderen führe der von der Kommission im vorliegenden Fall begangene Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz zu Wettbewerbsverzerrungen und belohne in ungerechtfertigter Weise Hersteller, die Brennstoffe aus fossilen Quellen nutzten, da diese im Gegensatz zur Klägerin Zugang zum EHS hätten und somit durch den Weiterverkauf ihrer ungenutzten kostenlosen Zertifikate einen Gewinn erzielen könnten. Die Klägerin ist der Ansicht, dass ihr Ausschluss somit unter den Herstellern, die unter dieselbe Produkt-Benchmark fielen, im Hinblick auf die mit dem EHS verfolgten Umweltziele zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung führe.

145 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

146 Der Gleichbehandlungsgrundsatz, der zu den Grundprinzipien des Unionsrechts gehört, besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Oktober 1977, Ruckdeschel u. a., 117/76 und 16/77, EU:C:1977:160, Rn. 7, und vom 17. Dezember 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België u. a., C-336/19, EU:C:2020:1031, Rn. 85 und die dort angeführte Rechtsprechung).

147 Aus den Akten, insbesondere aus der Gegenerwiderung und den Antworten der Kommission und der Klägerin im Anschluss an die vom Gericht erlassene prozessleitende Maßnahme, ergibt sich, dass die Kommission mit Ausnahme von zwei Fällen, in denen sie einräumte, dass es ein Fehler gewesen sei, die fraglichen Anlagen nicht auszuschließen, Anlagen vom EHS ausgeschlossen hat, die im Bezugszeitraum Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen in Höhe von 0 t oder weniger als 0,5 t gemeldet hatten. Da sich die Klägerin in dieser Situation befindet, kann sie auf der Grundlage des Grundsatzes der Gleichbehandlung nicht mit Erfolg geltend machen, dass sie anders hätte behandelt werden müssen.

148 Zwar führt die Kommission aus, sie hätte zwei Anlagen ausschließen müssen, die weniger als 0,5 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert hätten. Nach ständiger Rechtsprechung muss der Grundsatz der Gleichbehandlung jedoch mit der Beachtung des Gebots rechtmäßigen Handelns in Einklang gebracht werden, wonach sich niemand zu seinem Vorteil auf eine zugunsten eines anderen begangene Rechtsverletzung berufen kann. Eine solche Vorgehensweise liefe darauf hinaus, den Grundsatz der „Gleichbehandlung im Unrecht“ anzuerkennen (vgl. Urteil vom 16. November 2006, Peróxidos Orgánicos/Kommission, T-120/04, EU:T:2006:350, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission in der mündlichen Verhandlung nicht ausgeschlossen hat, der rechtswidrigen Einbeziehung dieser beiden Anlagen nach Erlass des vorliegenden Urteils abzuhelfen.

149 Die Behauptung der Klägerin, sie sei schlechter gestellt als die Unternehmen, die unter dieselbe Produkt-Benchmark fielen, ist ebenfalls als unbegründet zurückzuweisen. Der Ausschluss von Anlagen, die ausschließlich Biomasse nutzen, steht nämlich dem entgegen, dass sie als unter eine Produkt-Benchmark fallende Anlagen angesehen werden können. Die Klägerin befindet sich daher nicht in der gleichen Situation wie Unternehmen, die unter eine *Ex-ante*-Benchmark fallen und in das EHS einbezogen sind. Wie sich aus der Würdigung des fünften Klagegrundes ergibt

(siehe oben, Rn. 120), verstößt eine Auslegung des in Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Ausschlusskriteriums, wonach Anlagen, die kein Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert haben oder Mengen emittiert haben, die auf null abzurunden waren, nicht in den Genuss einer kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten kommen können, nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.

150 Die Klägerin kann daher nicht mit Erfolg geltend machen, dass der angefochtene Beschluss unmittelbar gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoße. Dies gilt unbeschadet der den Gegenstand des sechsten Klagegrundes bildenden Frage, ob der Ausschluss von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen als solcher einen Verstoß gegen diesen Grundsatz darstellt.

151 Folglich ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

152 Die Klägerin macht geltend, sie habe freiwillig eine Umstellung vorgenommen, um ihre Anlage im Wesentlichen mit Biomasse zu betreiben, und sich somit unaufgefordert an die mit der Richtlinie 2003/87 verfolgten Ziele gehalten. Außerdem habe sie nicht vorhersehen können, dass dieses Verhalten zu ihrem Ausschluss aus dem EHS führen würde, mit der Folge, dass sie ihre Genehmigung zur Nutzung von Brennstoffen aus fossilen Quellen und die finanziellen Einnahmen aus dem Weiterverkauf der ihr kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate verliere. Vielmehr habe sie aus dem Standpunkt der Kommission bei der Zuteilung von Zertifikaten für die dritte Handelsperiode (2013–2020) – obwohl ihre Umstellung auf Biomasse bereits stattgefunden habe – ableiten können, dass sie für den Zeitraum 2021–2025 mit einer für sie günstigen Entscheidung rechnen könne. Sie habe nämlich bereits im vorangegangenen Zeitraum Emissionen in Höhe von null gemeldet, was nicht zu ihrem Ausschluss aus dem EHS geführt habe. Somit habe sie eine bestimmte Zusicherung der Kommission erhalten und befinde sich in einer Situation, die mit der des Klägers in der Rechtssache, die zu dem Urteil vom 28. April 1988, Mulder (120/86, EU:C:1988:213), geführt habe, vergleichbar sei. Im vorliegenden Fall gebe es kein überwiegendes öffentliches Interesse, das einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes rechtfertigen könnte.

153 Ohne dieses Vorbringen ausdrücklich mit dem vierten Klagegrund zu verknüpfen, macht die Klägerin außerdem geltend, dass sie über vertrauliche Informationen verfüge, wonach sowohl die Agentur für Umweltschutz als auch die für die Anwendung des EHS zuständigen Bediensteten der Kommission die Auffassung teilten, dass die in Rede stehende Anlage nicht aus dem EHS ausgeschlossen werden sollte.

154 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

155 Als Ausfluss des Grundsatzes der Rechtssicherheit steht das Recht auf Vertrauensschutz jedem Einzelnen zu, wenn sich herausstellt, dass die Unionsverwaltung bei ihm begründete Erwartungen geweckt hat. Präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Auskünfte von zuständiger und zuverlässiger Seite stellen unabhängig von der Form ihrer Mitteilung Zusicherungen dar, die solche Erwartungen wecken können. Dagegen kann niemand eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes geltend machen, dem die Verwaltung keine bestimmten Zusicherungen gegeben hat. Ist ferner ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage, den Erlass einer Unionsmaßnahme, die seine Interessen

berühren kann, vorherzusehen, so kann er sich im Fall ihres Erlasses nicht auf den genannten Grundsatz berufen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Polen/Parlament und Rat, C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 110, 111 und 113 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

156 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass die Klägerin nicht nachgewiesen hat, dass die Kommission ihr im Sinne der vorstehend in Rn. 155 angeführten Rechtsprechung zugesichert hat, dass sie im Zeitraum 2021–2025 in den Genuss kostenloser Zuteilungen von Treibhausgasemissionszertifikaten kommen werde.

157 Es ist nämlich darauf hinzuweisen, dass der Umstand, dass die Kommission nicht entschieden hat, die in Rede stehende Anlage aus der vom Königreich Schweden für die dritte Handelsperiode (2013–2020) mitgeteilten NUM auszuschließen, nicht als unbedingte Stellungnahme der Kommission zum Recht der Klägerin angesehen werden kann, weiterhin unter das EHS zu fallen und infolgedessen für den folgenden Zeitraum in den Genuss kostenloser Zuteilungen zu kommen.

158 Darüber hinaus steht fest, dass die Klägerin „ihre Umstellung auf Biomasse im Jahr 2010 abgeschlossen“ hat. Aus Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 in der seinerzeit geltenden Fassung ergibt sich aber, dass der Bezugszeitraum, der für die Berechnung der Anzahl der Zertifikate, die Anlagen wie der der Klägerin kostenlos zuzuteilen waren, zu berücksichtigen war, die Jahre 2005 bis 2007 umfasste. Die Klägerin weist jedoch nicht nach und trägt im Übrigen auch nicht vor, dass sich ihre Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen in diesen drei Jahren auf null belaufen hätten oder auf null hätten abgerundet werden müssen.

159 Zum anderen war die Anwendung des in Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Ausschlusses zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses weitgehend vorhersehbar, da er sich aus der Richtlinie 2009/29 ergibt, deren Umsetzungsfrist am 31. Dezember 2012 ablief. Da diese Bestimmung in der Folge nicht geändert wurde, konnte ein umsichtiger Wirtschaftsteilnehmer im Sinne der oben in Rn. 155 angeführten Rechtsprechung daher nicht außer Acht lassen, dass der seit dem 1. Januar 2013 geltende Ausschluss von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen für die vom angefochtenen Beschluss erfasste vierte Handelsperiode (2021–2025) noch in Kraft war.

160 Der vierte Klagegrund ist somit zurückzuweisen.

Zum sechsten Klagegrund: Rechtswidrigkeit von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87

161 Für den Fall, dass das Gericht einem der ersten fünf Klagegründe nicht stattgeben sollte, macht die Klägerin gemäß Art. 277 AEUV die Rechtswidrigkeit von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 geltend. Wenn diese Bestimmung nicht im Einklang mit Art. 10a der Richtlinie und den Grundprinzipien des Primärrechts der Union ausgelegt werden könne, sei sie für rechtswidrig zu erklären. Die Klägerin verweist insoweit auf ihr Vorbringen zum fünften Klagegrund.

162 Der Ausschluss betreffend die ausschließliche Nutzung von Biomasse führe dazu, dass bei der Berechnung der Produkt-Benchmarks die ökologisch effizientesten Anlagen nicht berücksichtigt werden könnten. Ein solcher Ausschluss sei daher mit den mit der Richtlinie 2003/87 verfolgten Zielen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar.

163 Darüber hinaus verstoße dieser Ausschluss auch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. Erstens würden nämlich Anlagen, die ihre Berichte gerundet hätten, weniger günstig behandelt als Anlagen, die ihre Berichte nicht gerundet hätten. Zweitens würden Anlagen, die im Zeitraum 2014–2018 Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert hätten, weniger günstig behandelt als Anlagen, die in den Jahren 2019 und 2020 Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert hätten. Drittens würden Anlagen mit Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen von weniger als 0,5 t weniger günstig behandelt als Anlagen, deren Emissionen diesen Schwellenwert überschritten. Viertens unterscheide sich die Situation von Anlagen, deren Emissionen zu 100 % aus Biomasse stammten, unter Wettbewerbsgesichtspunkten nicht von Anlagen, deren Emissionen vollständig oder teilweise fossilen Ursprungs seien.

164 Die Kommission, unterstützt durch das Parlament und den Rat, tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen.

165 Die Prüfung des fünften Klagegrundes hat ergeben, dass die von der Kommission im angefochtenen Beschluss vorgenommene Auslegung von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 weder gegen die Bestimmungen und Ziele dieser Richtlinie noch gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit verstößt. Im Rahmen des sechsten Klagegrundes macht die Klägerin nun aber geltend, dass, wenn dies der Fall sei, der Ausschluss von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen vom EHS daher als solcher gegen diese Grundsätze und Bestimmungen verstoße.

166 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Zulässigkeit der von der Klägerin erhobenen Einrede der Rechtswidrigkeit nicht bestritten wird und kaum zweifelhaft ist. Es ist nämlich nicht sicher, dass die Klägerin berechtigt gewesen wäre, die Nichtigerklärung der fraglichen, durch die Richtlinie 2009/29 eingeführten Änderung zu beantragen, und es steht fest, dass die Kommission durch die Anwendung von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 im angefochtenen Beschluss die Auffassung vertreten hat, dass die Klägerin aus der NUM zu streichen sei.

167 Soweit die Klägerin dasselbe Vorbringen wie für den zweiten Teil des fünften Klagegrundes geltend macht, genügt jedoch der Hinweis, dass dieses Vorbringen oben in den Rn. 120 bis 122 zurückgewiesen worden ist.

168 Im Übrigen könnte in einem Bereich, in dem der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen verfügt, nur ein offenkundiger Verstoß gegen diese Grundsätze die Rechtswidrigkeit des in der angefochtenen Bestimmung vorgesehenen Ausschlusses belegen.

169 Es lässt sich allerdings nicht bestreiten, dass das derzeitige System, so wie es festgelegt ist, dazu führt, dass die Klägerin dafür bestraft wird, dass sie ihre Kohlendioxidemissionen aus fossilen Quellen auf nahezu null reduziert hat. Zum einen führt die Klägerin an, ohne dass ihr ernsthaft widersprochen worden wäre, dass ihre Umstellung auf Biomasse äußerst kostspielige Investitionen erfordert habe, für die sie keine Gegenleistung mehr erhalte. Zum anderen geht aus den Erklärungen der Parteien in der mündlichen Verhandlung hervor, dass der von der Kommission vertretene Standpunkt, wonach die Klägerin selbst dann, wenn sie beschließen sollte, wieder Brennstoffe aus fossilen Quellen zu nutzen, nicht als „neuer Marktteilnehmer“ angesehen werden könne, ihr jede Möglichkeit nimmt, erneut in den Genuss einer kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten zu kommen.

170 Wie oben in Rn. 122 festgestellt, sind solche Auswirkungen indes jedem System inhärent, das Schwellen für eine Einbeziehung und einen Ausschluss vorsieht. Der in Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene Ausschluss, um den es in der vorliegenden Rechtssache geht, bewirkt, dass Anlagen, die vollständig für ein Produktionsverfahren unter Einsatz erneuerbarer Energien optiert haben, von den mit dem EHS verbundenen Verpflichtungen ausgenommen werden, und Anlagen, die diese Option nicht vollständig ausgeübt haben, dazu veranlasst werden, Brennstoffe aus fossilen Quellen durch Biomasse zu ersetzen. Insoweit ist im Übrigen festzustellen, dass der von der Klägerin vertretene Standpunkt, wonach ihr im Fall einer Rückkehr zur Nutzung von Brennstoffen aus fossilen Quellen wieder kostenlos Zertifikate zugeteilt werden müssten, diesem Ziel unmittelbar zuwiderliefe.

171 Daher können der Ausschluss von ausschließlich Biomasse nutzenden Anlagen und die Gleichstellung von Anlagen, die im Bezugszeitraum weniger als 0,5 t Kohlendioxid aus fossilen Quellen emittiert haben, mit diesen Anlagen trotz der negativen Auswirkungen, die mit diesem Ausschluss für die Klägerin verbunden sind, keinen offenkundigen Verstoß des Unionsgesetzgebers gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung darstellen.

172 Schließlich beruft sich die Klägerin auf einen von der Kommission an das Parlament und den Rat übermittelten Gesetzgebungsvorschlag, der darauf abziele, den Schwellenwert für die Emissionen von Kohlendioxid aus fossilen Quellen, unterhalb dessen davon auszugehen sei, dass Anlagen ausschließlich Biomasse nutzten, auf 5 % festzulegen. Nach Ansicht der Klägerin zeigt dieser Wille des Gesetzgebers, das System zu ändern, dessen Unzulänglichkeiten auf. Solche Erwägungen zu künftigem Recht können jedoch nicht dazu führen, dass die geltenden Vorschriften als rechtswidrig und folglich unanwendbar angesehen werden.

173 Folglich ist die von der Klägerin erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit zurückzuweisen und die Klage nach alledem abzuweisen.

Kosten

174 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 135 Abs. 1 der genannten Verordnung kann das Gericht jedoch, wenn es die Billigkeit gebietet, entscheiden, dass eine unterlegene Partei neben ihren eigenen Kosten nur einen Bruchteil der Kosten der anderen Partei trägt oder dass ihr diese Kosten nicht aufzuerlegen sind.

175 Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, wonach die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen, steht dem Antrag des Rates entgegen, der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

176 Darüber hinaus ist unter Berücksichtigung der Umstände des vorliegenden Falles, insbesondere der oben in den Rn. 78 und 79 festgestellten Fehler, zu entscheiden, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Marcoulli Frimodt Nielsen Norkus

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Juli 2023.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Vorgeschichte des Rechtsstreits . . . 2

Anträge der Parteien . . . 5

Rechtliche Würdigung . . . 6

Vorbemerkungen zum EHS und zu den mit der Richtlinie 2003/87 verfolgten Zielen . . . 6

Zur Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens zum Erlass des angefochtenen Beschlusses . . . 8

Zur Berücksichtigung der während des Verfahrens zum Erlass des angefochtenen Beschlusses gemeldeten gerundeten Daten . . . 9

Zum dritten Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften . . . 11

– Zum ersten Teil des dritten Klagegrundes: Verletzung der Sorgfaltspflicht . . . 11

– Zum zweiten Teil des dritten Klagegrundes: Verletzung des Rechts auf Anhörung . . . 15

– Zum dritten Teil des dritten Klagegrundes: Verletzung der Begründungspflicht . . . 16

Zur Begründetheit des angefochtenen Beschlusses . . . 17

Zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen die Richtlinie 2003/87 . . . 18

– Zum ersten Teil des fünften Klagegrundes: Fehlerhafte Berücksichtigung älterer Werte . . . 18

– Zum zweiten Teil des fünften Klagegrundes: Rechtsfehler . . . 19

Zum ersten Klagegrund: Offensichtlicher Beurteilungsfehler . . . 21

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung . . . 24

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes . . . 26

Zum sechsten Klagegrund: Rechtswidrigkeit von Anhang I Nr. 1 der Richtlinie 2003/87 . . . 27

Kosten . . . 29

[i] — Die vorliegende Sprachfassung ist im Rubrum sowie in den Rn. 4, 8, 56, 58, 81, 108, 117 und 139 gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.