Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

8. September 2016*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Europäischen Union — Richtlinie 2003/87/EG — Art. 10a — Methode der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten — Berechnung des einheitlichen sektorübergreifenden Korrekturfaktors — Beschluss 2013/448/EU — Art. 4 — Anhang II — Gültigkeit — Festlegung der Produkt-Benchmark für Heißmetall — Beschluss 2011/278/EU — Anhang I — Gültigkeit — Art. 3 Buchst. c — Art. 7 — Art. 10 Abs. 1 bis 3 und 8 — Anhang IV — Kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für den Verbrauch und den Export von Wärme — An Privathaushalte exportierte messbare Wärme — Verbot der doppelten Zählung von Emissionen und der doppelten Zuteilung von Zertifikaten“

In der Rechtssache C-180/15

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (Kammer für Land- und Umweltangelegenheiten des Gerichts erster Instanz von Nacka, Schweden) mit Entscheidung vom 16. April 2015, beim Gerichtshof eingegangen am 21. April 2015, in dem Verfahren

Borealis AB,

Kubikenborg Aluminum AB,

Yara AB,

SSAB EMEA AB,

Lulekraft AB,

Värmevärden i Nynäshamn AB,

Cementa AB,

Höganäs Sweden AB

gegen

Naturvårdsverket

erlässt

* Verfahrenssprache: Schwedisch.

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev sowie der Richter J.-C. Bonichot (Berichterstatter) und E. Regan,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Borealis AB, der Kubikenborg Aluminium AB und der Yara AB, vertreten durch M. Tagaeus, advokat, und J. Nilsson, jur. kand.,

— der SSAB EMEA AB und der Lulekraft AB, vertreten durch R. Setterlid, advokat,

— der Värmevärden i Nynäshamn AB, vertreten durch M. Hägglöf, advokat,

— der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und K. Petersen als Bevollmächtigte,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch M. Bulterman und C. Schillemans als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch E. White und K. Mifsud-Bonnici als Bevollmächtigte im Beistand von M. Johansson, advokat,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft erstens die Gültigkeit von Art. 15 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2011, L 130, S. 1), zweitens die Gültigkeit von Art. 4 und Anhang II des Beschlusses 2013/448/EU der Kommission vom 5. September 2013 über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2013, L 240, S. 27), drittens die Auslegung von Art. 10a Abs. 1, 2, 4 und 5 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. 2003, L 275, S. 32) in der durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. 2009, L 140, S. 63) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2003/87) und schließlich die Auslegung von Art. 10 Abs. 3 und 8 sowie Anhang IV des Beschlusses 2011/278.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen mehreren Betreibern Treibhausgas erzeugender Anlagen, nämlich der Borealis AB, der Kubikenborg Aluminium AB, der Yara AB, der SSAB EMEA AB, der Lulekraft AB, der Värmevärden i Nynäshamn AB, der Cementa AB und der Höganäs Sweden AB, und dem Naturvårdsverk (Naturschutzagentur, Schweden) über die Rechtmäßigkeit des von dieser Agentur am 21. November 2013 erlassenen Bescheids (im Folgenden: Bescheid vom 21. November 2013) über die kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten (im Folgenden: Zertifikate) für den Emissionshandelszeitraum 2013 bis 2020 nach Anwendung des in Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen einheitlichen sektorübergreifenden Korrekturfaktors (im Folgenden: Korrekturfaktor).

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 2003/87

3 Art. 1 der Richtlinie 2003/87 sieht vor:

„Mit dieser Richtlinie wird ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (nachstehend ‚Gemeinschaftssystem' genannt) geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken.

Diese Richtlinie schreibt auch eine stärkere Reduzierung von Treibhausgasemissionen vor, um die Verringerungsraten zu erreichen, die aus wissenschaftlicher Sicht zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderungen erforderlich sind.

…"

4 In Art. 3 der genannten Richtlinie heißt es:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

a) ‚Zertifikat' das Zertifikat, das zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt; es gilt nur für die Erfüllung der Anforderungen dieser Richtlinie und kann nach Maßgabe dieser Richtlinie übertragen werden;

b) ‚Emissionen' die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre aus Quellen in einer Anlage und die Freisetzung der in Anhang I in Verbindung mit der Tätigkeitskategorie ‚Luftverkehr' aufgeführten Gase aus einem Flugzeug, das eine derartige Tätigkeit durchführt;

…

e) ‚Anlage' eine ortsfeste technische Einheit, in der eine oder mehrere der in Anhang I genannten Tätigkeiten sowie andere unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten durchgeführt werden, die mit den an diesem Standort durchgeführten Tätigkeiten in einem technischen Zusammenhang stehen und die Auswirkungen auf die Emissionen und die Umweltverschmutzung haben können;

f) ‚Betreiber' eine Person, die eine Anlage betreibt oder besitzt oder der – sofern in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen – die ausschlaggebende wirtschaftliche Verfügungsmacht über den technischen Betrieb einer Anlage übertragen worden ist;

…

t) ‚Verbrennung' die Oxidierung von Brennstoffen ungeachtet der Art und Weise, auf welche die Wärme, der Strom oder die mechanische Arbeit, die in diesem Verfahren erzeugt werden, genutzt wird sowie alle sonstigen unmittelbar damit zusammenhängenden Tätigkeiten einschließlich der Abgasreinigung;

u) ‚Stromerzeuger' eine Anlage, die am 1. Januar 2005 oder danach Strom zum Verkauf an Dritte erzeugt hat und in der keine anderen Tätigkeiten gemäß Anhang I als die ‚Verbrennung von Brennstoffen' durchgeführt werden."

5 Art. 10a („Gemeinschaftsweite Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung") der Richtlinie 2003/87 bestimmt:

„(1) Die Kommission erlässt bis zum 31. Dezember 2010 gemeinschaftsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die Zuteilung der in den Absätzen 4, 5, 7 und 12 genannten Zertifikate einschließlich etwa erforderlicher Vorschriften für eine einheitliche Anwendung von Absatz 19.

…

Die Maßnahmen gemäß Unterabsatz 1 legen so weit wie möglich die gemeinschaftsweiten Ex-ante-Benchmarks fest, um sicherzustellen, dass durch die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden, indem sie den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO_2, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, Rechnung tragen, und sie keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen bieten. Für die Stromerzeugung erfolgt keine kostenlose Zuteilung, mit Ausnahme der unter Artikel 10c fallenden Fälle und des aus Restgasen erzeugten Stroms.

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

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

…

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

Die gemäß Artikel 14 und 15 erlassenen Verordnungen harmonisieren die Überwachung, die Berichterstattung und die Überprüfung der produktionsbedingten Treibhausgasemissionen im Hinblick auf die Festlegung der Ex-ante-Benchmarks.

(3) Vorbehaltlich der Absätze 4 und 8 und unbeschadet von Artikel 10c erfolgt keine kostenlose Zuteilung für Stromerzeuger, Anlagen zur Abscheidung von CO_2, Pipelines für die Beförderung von CO_2 oder CO_2-Speicherstätten.

(4) Für Fernwärme und hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung im Sinne der Richtlinie 2004/8/EG werden für einen wirtschaftlich vertretbaren Bedarf Zertifikate in Bezug auf Wärme- und Kälteerzeugung kostenlos zugeteilt. Nach 2013 wird die Gesamtzuteilung an solche Anlagen für die Erzeugung dieser Art von Wärme jährlich anhand des linearen Faktors gemäß Artikel 9 angepasst.

(5) Die jährliche Höchstmenge an Zertifikaten, die als Grundlage für die Berechnung der Zuteilungen an Anlagen dient, die nicht unter Absatz 3 fallen und keine neuen Marktteilnehmer sind, darf die folgende Summe nicht überschreiten:

a) die nach Artikel 9 ermittelte jährliche gemeinschaftsweite Gesamtmenge, multipliziert mit dem Anteil der Emissionen von nicht unter Absatz 3 fallenden Anlagen an den geprüften Gesamtemissionen im Durchschnitt der Jahre von 2005 bis 2007 von Anlagen, die im Zeitraum von 2008 bis 2012 in das Gemeinschaftssystem einbezogen sind, und

b) die geprüften jährlichen Gesamtemissionen im Durchschnitt der Jahre von 2005 bis 2007 – angepasst mit dem linearen Faktor gemäß Artikel 9 – von Anlagen, die erst ab 2013 in das Gemeinschaftssystem einbezogen werden und nicht unter Absatz 3 fallen.

Nötigenfalls wird ein einheitlicher sektorübergreifender Korrekturfaktor angewendet.

…

(11) Vorbehaltlich des Artikels 10b entspricht die Zahl der gemäß den Absätzen 4 bis 7 des vorliegenden Artikels kostenlos zugeteilten Zertifikate im Jahr 2013 80 % der Menge, die gemäß den in Absatz 1 genannten Maßnahmen festgelegt wurde. Danach wird die kostenlose Zuteilung Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % reduziert, so dass im Jahr 2027 keine kostenlose Zuteilung erfolgt.

…“

Beschluss 2011/278

6 Im achten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 heißt es:

„Bei der Festsetzung der Benchmarkwerte hat die Kommission als Ausgangspunkt die arithmetische [Treibhausgasemissions-]Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen, die unter die Datenerhebung fielen, in den Jahren 2007 und 2008 zugrunde gelegt. Ferner hat die Kommission gemäß Artikel 10a Absatz 1 der Richtlinie [2003/87] für alle Sektoren, für die in Anhang I eine Benchmark vorgesehen ist, auf der Grundlage zusätzlicher Informationen aus verschiedenen Quellen und einer gezielten Studie über die effizientesten Techniken und die auf europäischer und internationaler Ebene bestehenden Reduktionspotenziale geprüft, ob diese Ausgangspunkte den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO_2, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, hinreichend gerecht werden. Die für die Festsetzung der Benchmarkwerte zugrunde gelegten Daten wurden aus vielen verschiedenen Quellen erhoben, um möglichst viele Anlagen abzudecken, die in den Jahren 2007 und 2008 ein unter eine Benchmark fallendes Produkt hergestellt haben. Zunächst wurden von den jeweiligen europäischen Branchenverbänden oder in deren Auftrag nach feststehenden Regeln, den so genannten Branchen-Verfahrenshandbüchern, Daten über die [Treibhausgasemissions-]Effizienz von [Anlagen des gemeinsamen Systems für den Handel mit Emissionszertifikaten] erhoben, die unter eine Benchmark fallende Produkte herstellen. Als Bezugsdaten für diese Verfahrenshandbücher hat die Kommission Qualitäts- und Prüfkriterien für [Benchmarkingdaten im Rahmen des gemeinsamen Systems für den Handel mit Emissionszertifikaten] empfohlen. In einem zweiten Schritt und ergänzend zur Datenerhebung durch die europäischen

Branchenverbände haben Beratungsunternehmen im Auftrag der Europäischen Kommission Daten über Anlagen zusammengetragen, die von den Daten der Industrie nicht abgedeckt wurden, und auch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten haben Daten und Analyseergebnisse übermittelt."

7 Im elften Erwägungsgrund des genannten Beschlusses heißt es:

„Falls überhaupt keine Daten bzw. keine Daten, die nach der Benchmarking-Methode erhoben wurden, vorlagen, wurden für die Berechnung der Benchmarkwerte Informationen über die gegenwärtigen Emissions- und Verbrauchswerte und über die effizientesten Techniken verwendet, die im Wesentlichen aus den gemäß der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung [(ABl. 2008, L 24, S. 8)] erstellten Merkblättern über beste verfügbare Techniken (BVT-Merkblätter) abgeleitet wurden. Aufgrund des Mangels an Daten über Restgasbehandlung, Wärmeexport und Stromerzeugung sind die Werte für die Produkt-Benchmarks für Koks und Flüssigmetall insbesondere das Ergebnis der Berechnungen direkter und indirekter Emissionen auf Basis von Informationen über relevante Energieströme aus den maßgeblichen BVT-Merkblättern und auf Basis der Standardemissionsfaktoren gemäß der Entscheidung 2007/589/EG der Kommission vom 18. Juli 2007 zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen im Sinne der Richtlinie [2003/87 (ABl. 2007, L 229, S. 1)]. …"

8 Im zwölften Erwägungsgrund des Beschlusses heißt es:

„Soweit die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich war, jedoch für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstehen, sollten diese Zertifikate nach allgemeinen Fall-Back-Methoden zugeteilt werden. Es wurde eine Hierarchie von drei Fall-Back-Methoden entwickelt, um die [Treibhausgasemissionsreduktionen] und Energieeinsparungen zumindest für Teile der betreffenden Produktionsprozesse zu maximieren. Die Wärme-Benchmark gilt für Wärmeverbrauchsprozesse, bei denen ein Träger messbarer Wärme eingesetzt wird. Die Brennstoff-Benchmark findet Anwendung, wenn nicht messbare Wärme verbraucht wird. …"

9 Im 18. Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 heißt es:

„Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und das reibungslose Funktionieren des CO_2-Marktes zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass es bei der Festsetzung der Zuteilung an einzelne Anlagen weder zu Doppelzählungen noch zu Doppelzuteilungen kommt. …"

10 Der 32. Erwägungsgrund des Beschlusses lautet:

„Die Produkt-Benchmarks sollten auch der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen und den dabei entstehenden Emissionen Rechnung tragen. Aus diesem Grunde wurde bei der Berechnung der Benchmarkwerte für Produkte, bei deren Herstellung Restgase anfallen, der CO_2-Gehalt dieser Gase weitgehend berücksichtigt. Soweit Restgase über die Systemgrenzen der betreffenden Produkt-Benchmark hinaus aus dem Produktionsprozess exportiert und zur Erzeugung von Wärme außerhalb der Systemgrenzen eines unter eine Benchmark fallenden Prozesses gemäß Anhang I verbrannt werden, sollten die dabei entstehenden Emissionen durch Zuteilung zusätzlicher Emissionszertifikate auf Basis der Wärme- oder der Brennstoff-Benchmark mitberücksichtigt werden. Angesichts des allgemeinen Grundsatzes, dass für keine Form der Stromerzeugung Emissionszertifikate kostenlos zugeteilt werden sollten, und um ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen auf den Märkten für an Industrieanlagen abgegebenen Strom zu vermeiden, ist es, auch unter Berücksichtigung des in den Stromkosten enthaltenen CO_2-Preises, angezeigt, über den in der betreffenden Produkt-Benchmark berücksichtigten Anteil des CO_2-Gehalts des Restgases hinaus keine zusätzlichen Emissionszertifikate zuzuteilen, wenn Restgase aus dem Produktionsprozess über die Systemgrenzen der betreffenden Produkt-Benchmark hinaus exportiert und zur Stromerzeugung verbrannt werden."

11 Art. 3 des Beschlusses 2011/278 sieht vor:

„Für die Zwecke dieses Beschlusses gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

…

b) ‚Anlagenteil mit Produkt-Benchmark‘: Inputs, Outputs und diesbezügliche Emissionen im Zusammenhang mit der Herstellung eines Produktes, für das in Anhang I eine Benchmark festgesetzt wurde;

c) ‚Anlagenteil mit Wärme-Benchmark‘: nicht unter einen Anlagenteil mit Produkt-Benchmark fallende Inputs, Outputs und diesbezügliche Emissionen im Zusammenhang mit der Erzeugung und/oder dem Import messbarer Wärme aus einer unter das [System für den Handel mit Emissionszertifikaten, im Folgenden: EHS] fallenden Anlage oder anderen Einrichtung, soweit diese Wärme

— innerhalb der Grenzen der Anlage zur Herstellung von Produkten, zur Erzeugung anderer als zur Stromerzeugung verwendeter mechanischer Energie, zur Heizung oder zur Kühlung, jedoch nicht zur Stromerzeugung, verbraucht

— oder an eine nicht unter das EHS fallende Anlage oder andere Einrichtung exportiert wird, ausgenommen Exporte für die Stromerzeugung;

d) ‚Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark‘: nicht unter einen Anlagenteil mit Produkt-Benchmark fallende Inputs, Outputs und diesbezügliche Emissionen im Zusammenhang mit der Erzeugung durch Brennstoffverbrennung von nicht messbarer Wärme, die zur Herstellung von Produkten, zur Erzeugung anderer als zur Stromerzeugung verwendeter mechanischer Energie, zur Heizung oder zur Kühlung, jedoch nicht zur Stromerzeugung, verbraucht wird, einschließlich der Erzeugung von nicht messbarer Wärme durch Sicherheitsabfackelung;

e) ‚messbare Wärme‘: ein über einen Wärmeträger (wie insbesondere Dampf, Heißluft, Wasser, Öl, Flüssigmetalle und Salze) durch erkennbare Rohre oder Leitungen transportierter Nettowärmefluss, für den ein Wärmezähler installiert wurde bzw. installiert werden könnte;

…

g) ‚nicht messbare Wärme‘: jede Wärme mit Ausnahme messbarer Wärme;

h) ‚Anlagenteil mit Prozessemissionen‘: andere Treibhausgasemissionen als CO_2-Emissionen gemäß Anhang I der Richtlinie [2003/87], die außerhalb der Systemgrenzen einer Produkt-Benchmark gemäß Anhang I auftreten, oder CO_2-Emissionen, die außerhalb der Systemgrenzen einer Produkt-Benchmark gemäß Anhang I auftreten, die aus einem der nachstehenden Prozesse resultieren, und Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff, der im Rahmen der nachstehenden Prozesse zwecks Erzeugung von messbarer Wärme, nicht messbarer Wärme oder Strom erzeugt wird, sofern Emissionen, die bei der Verbrennung einer dem technisch nutzbaren Energiegehalt des verbrannten unvollständig oxidierten Kohlenstoffs entsprechenden Menge Erdgas entstanden wären, abgezogen werden;

…

q) ‚Privathaushalt‘: eine Wohneinheit, in der Personen einzeln oder in Gruppen Vorkehrungen zur eigenen Versorgung mit messbarer Wärme treffen;

…“

12 Art. 6 des Beschlusses 2011/278 bestimmt:

„(1) Für die Zwecke dieses Beschlusses gliedern die Mitgliedstaaten jede für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG in Frage kommende Anlage erforderlichenfalls in einen oder mehrere der folgenden Anlagenteile auf:

a) einen Anlagenteil mit Produkt-Benchmark;

b) einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark;

c) einen Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark;

d) einen Anlagenteil mit Prozessemissionen.

Diese Anlagenteile sollten so weit wie möglich mit den physischen Teilen der Anlage übereinstimmen.

…

(2) Die Summe der Inputs, Outputs und Emissionen jedes Anlagenteils darf die Inputs, Outputs und Gesamtemissionen der Anlage nicht überschreiten.“

13 Art. 7 des Beschlusses sieht vor:

„(1) Für jede für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie [2003/87] in Frage kommende Bestandsanlage, einschließlich Anlagen, die nur gelegentlich betrieben werden, und insbesondere Anlagen, die in Reserve oder in Bereitschaft gehalten werden, sowie Saisonanlagen, erheben die Mitgliedstaaten für jedes Jahr des am 1. Januar 2005 beginnenden und am 31. Dezember 2008 endenden oder gegebenenfalls am 1. Januar 2009 beginnenden und am 31. Dezember 2010 endenden Zeitraums, während dem die Anlage in Betrieb war, beim Anlagenbetreiber alle maßgeblichen Informationen und Daten über die in Anhang IV aufgelisteten Parameter.

(2) Die Mitgliedstaaten erheben die Daten für die einzelnen Anlagenteile getrennt. Sie können den Anlagenbetreiber erforderlichenfalls auffordern, weitere Daten zu übermitteln.

…

(7) Die Mitgliedstaaten verpflichten die Anlagenbetreiber, vollständige und kohärente Daten zu übermitteln und sicherzustellen, dass es weder zu Überschneidungen zwischen Anlagenteilen noch zu Doppelzählungen kommt. Sie stellen insbesondere sicher, dass Anlagenbetreiber mit der gebührenden Sorgfalt vorgehen und möglichst akkurate Daten vorlegen, damit hinreichende Sicherheit hinsichtlich der Datenintegrität besteht.

…“

14 Art. 10 („Zuteilung an Anlagen“) des Beschlusses 2011/278 bestimmt:

„(1) Auf der Grundlage der gemäß Artikel 7 erhobenen Daten berechnen die Mitgliedstaaten für jedes Jahr die Anzahl der Emissionszertifikate, die jeder Bestandsanlage in ihrem Hoheitsgebiet gemäß den Absätzen 2 bis 8 ab 2013 kostenlos zugeteilt werden.

(2) Zum Zwecke dieser Berechnung bestimmen die Mitgliedstaaten zunächst die vorläufige jährliche Anzahl der den einzelnen Anlagenteilen kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate, wobei die vorläufige jährliche Anzahl der in einem gegebenen Jahr kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate

a) für jeden Anlagenteil mit Produkt-Benchmark dem Wert dieser Produkt-Benchmark gemäß Anhang I, multipliziert mit der maßgeblichen produktbezogenen historischen Aktivitätsrate, entsprechen muss;

b) für
   i) Anlagenteile mit Wärme-Benchmark dem Wert der Benchmark für messbare Wärme gemäß Anhang I, multipliziert mit der wärmebezogenen historischen Aktivitätsrate für den Verbrauch messbarer Wärme, entsprechen muss;
   ii) Anlagenteile mit Brennstoff-Benchmark dem Wert der Brennstoff-Benchmark gemäß Anhang I, multipliziert mit der brennstoffbezogenen historischen Aktivitätsrate für den verbrauchten Brennstoff, entsprechen muss;
   iii) Anlagenteile mit Prozessemissionen der prozessbezogenen historischen Aktivitätsrate, multipliziert mit 0,9700, entsprechen muss.

(3) Soweit messbare Wärme an Privathaushalte exportiert wird und die gemäß Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i bestimmte vorläufige jährliche Anzahl Emissionszertifikate für 2013 niedriger ist als der für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2008 berechnete Medianwert der jährlichen historischen Emissionen des Anlagenteils infolge der Produktion von an Privathaushalte exportierter messbarer Wärme, wird die vorläufige jährliche Anzahl Emissionszertifikate für 2013 um die Differenz angepasst. In jedem der Jahre 2014 bis 2020 wird die gemäß Absatz 2 Buchstabe b Ziffer i bestimmte vorläufige jährliche Anzahl Emissionszertifikate so angepasst, dass die vorläufige jährliche Anzahl Emissionszertifikate für das betreffende Jahr niedriger ist als ein Prozentsatz des vorgenannten Medianwerts der jährlichen historischen Emissionen. Dieser Prozentsatz beträgt 90 % im Jahr 2014 und geht in jedem Folgejahr um 10 Prozentpunkte zurück.

…

(7) Die vorläufige Jahresgesamtmenge der jeder Anlage kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate entspricht der Summe der gemäß den Absätzen 2, 3, 4, 5 und 6 berechneten vorläufigen jährlichen Anzahl Emissionszertifikate, die allen Anlagenteilen kostenlos zuzuteilen sind.

…

(8) Bei der Berechnung der vorläufigen Jahresgesamtmenge der den einzelnen Anlagen kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass Emissionen nicht doppelt gezählt werden und die Zuteilung nicht negativ ist. Wenn ein Zwischenprodukt, das entsprechend der Definition der jeweiligen Systemgrenzen gemäß Anhang I unter eine Produkt-Benchmark fällt, von einer Anlage importiert wird, dürfen die Emissionen bei der Berechnung der vorläufigen Jahresgesamtmenge der den beiden Anlagen kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate insbesondere nicht doppelt gezählt werden.

(9) Die endgültige Jahresgesamtmenge der jeder Bestandsanlage, ausgenommen Anlagen gemäß Artikel 10a Absatz 3 der Richtlinie [2003/87], kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate entspricht der vorläufigen Jahresgesamtmenge der Emissionszertifikate, die jeder Anlage nach dem Verfahren von Absatz 7 kostenlos zuzuteilen sind, multipliziert mit dem gemäß Artikel 15 Absatz 3 festgesetzten sektorübergreifenden Korrekturfaktor.

Für unter Artikel 10a Absatz 3 der Richtlinie [2003/87] fallende und für die Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate in Frage kommende Anlagen entspricht die endgültige Jahresgesamtmenge der kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate der vorläufigen Jahresgesamtmenge der Emissionszertifikate, die jeder Anlage nach dem Verfahren von Absatz 7 kostenlos zuzuteilen sind, jährlich korrigiert durch den linearen Faktor gemäß Artikel 10a Absatz 4 der Richtlinie [2003/87], wobei die vorläufige Jahresgesamtmenge der der betreffenden Anlage für das Jahr 2013 kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate als Bezugsgröße herangezogen wird.“

15 Art. 15 des Beschlusses 2011/278 sieht vor:

„(1) Gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie [2003/87] unterbreitet jeder Mitgliedstaat der Kommission bis 30. September 2011 ein Verzeichnis der unter die Richtlinie [2003/87] fallenden Anlagen in seinem Hoheitsgebiet, einschließlich der gemäß Artikel 5 bestimmten Anlagen; er verwendet dazu eine von der Kommission zur Verfügung gestellte elektronische Vorlage.

…

(3) Nach Erhalt des Verzeichnisses gemäß Absatz 1 dieses Artikels prüft die Kommission alle Anlageneinträge sowie die den jeweiligen Anlagen zugeordneten vorläufigen Jahresgesamtmengen der kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate.

Nach Erhalt der Mitteilungen aller Mitgliedstaaten über die vorläufigen Jahresgesamtmengen der im Zeitraum 2013-2020 kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate legt die Kommission den [Korrekturfaktor] fest. Der Faktor wird bestimmt, indem die Summe der vorläufigen Jahresgesamtmengen der Emissionszertifikate, die im Zeitraum 2013-2020 ohne Anwendung der Faktoren gemäß Anhang VI kostenlos Anlagen zuzuteilen sind, die keine Stromerzeuger sind, mit der Jahresmenge der Emissionszertifikate verglichen wird, die gemäß Artikel 10a Absatz 5 der Richtlinie [2003/87] für Anlagen berechnet wird, bei denen es sich weder um Stromerzeuger noch um neue Marktteilnehmer handelt, wobei der maßgebliche Anteil der jährlich EU-weit vergebenen Gesamtmenge gemäß Artikel 9 der Richtlinie und die maßgebliche Menge der Emissionen berücksichtigt werden, die erst ab 2013 in das EHS einbezogen werden.

(4) Sofern die Kommission den Eintrag einer Anlage im Verzeichnis und die entsprechenden vorläufigen Jahresgesamtmengen der dieser Anlage kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate nicht ablehnt, nimmt der betreffende Mitgliedstaat die Berechnung der endgültigen Jahresmenge der Emissionszertifikate vor, die gemäß Artikel 10 Absatz 9 dieses Beschlusses für jedes Jahr des Zeitraums 2013-2020 kostenlos zuzuteilen sind.

…“

16 Anhang I („Produkt-Benchmarks“) des Beschlusses 2011/278 sieht in seiner Nr. 1 („Festlegung von Produkt-Benchmarks und Systemgrenzen ohne Berücksichtigung der Austauschbarkeit von Brennstoffen und Strom“) vor:

„Produkt-Benchmark	Einbezogene Produkte	Einbezogene Verfahren und Emissionen (Systemgrenzen)	…	Benchmarkwert (Zertifikate/t)
Koks	…	…	…	0,286
…	…	…	…	…
Heißmetall	…	…	…	1,328
…	…	…	…	…

…“

17 Anhang IV („Parameter für die Erhebung der Ausgangsdaten von Bestandsanlagen“) bestimmt:

„Für die Zwecke der Erhebung von Bezugsdaten gemäß Artikel 7 Absatz 1 verlangen die Mitgliedstaaten von den Betreibern, für alle Kalenderjahre des gemäß Artikel 9 Absatz 1 gewählten Bezugszeitraums (2005-2008 oder 2009-2010) mindestens die nachstehenden Daten auf Ebene der Anlagen und Anlagenteile zu übermitteln. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls weitere Daten verlangen.

Parameter	…
…	…
Treibhausgasemissionen insgesamt	…
…	…
Exportierte messbare Wärme	…
…	…“

Verordnung (EU) Nr. 601/2012

18 Die 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) sieht in ihrem Anhang IV Abschnitt 1 Unterabschnitt A vor:

„…

Emissionen aus Verbrennungsmotoren in zu Beförderungszwecken genutzten Maschinen und Geräten unterliegen nicht der Überwachungs- und Berichterstattungspflicht der Anlagenbetreiber. … Emissionen aus der Erzeugung von Wärme oder Strom, die bzw. der von einer anderen Anlage bezogen wird, werden der annehmenden Anlage nicht zugerechnet.

…“

Beschluss 2013/448

19 Art. 4 des Beschlusses 2013/448 sieht vor:

„Der in Einklang mit Artikel 15 Absatz 3 des Beschlusses [2011/278] festgelegte [Korrekturfaktor] gemäß Artikel 10a Absatz 5 der Richtlinie [2003/87] ist in Anhang II dieses Beschlusses enthalten.“

20 Anhang II des Beschlusses 2013/448 sieht vor:

„Jahr	Sektorübergreifender Korrekturfaktor
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 %“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

21 Mit ihrem Bescheid vom 21. November 2013 legte die Naturschutzagentur die endgültige Zahl der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate für den Emissionshandelszeitraum 2013 bis 2020 fest. Acht Betreiber Treibhausgas emittierender Anlagen, nämlich Borealis, Kubikenborg Aluminium, Yara, SSAB EMEA, Lulekraft, Värmevärden i Nynäshamn, Cementa und Höganäs Sweden erhoben Klagen auf Nichtigerklärung dieses Bescheids.

22 Sie stützten ihre Klagen zum einen auf mehrere Klagegründe, mit denen sie Rechtsfehler beanstandeten, mit denen die Beschlüsse 2011/278 und 2013/448 behaftet seien.

23 Insbesondere entspreche der auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 bestimmte und in Art. 4 und Anhang II des Beschlusses 2013/448 festgelegte Korrekturfaktor nicht den Anforderungen, die sich aus Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 ergäben. Da der Bescheid vom 21. November 2013 in Anwendung des Korrekturfaktors erlassen worden sei, sei er ebenfalls ungültig.

24 Darüber hinaus habe die Kommission in Anhang I des Beschlusses 2011/278 den Produkt-Benchmarkwert für Heißmetall unter Missachtung der in Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Grenzen festgelegt. Nach dieser Bestimmung müsse der Ausgangspunkt für die Festlegung der Benchmarks die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors sein. Bei der Umsetzung dieser Regel habe die Kommission die Leistung der Anlagen, die Heißmetall erzeugten, überschätzt. Zudem habe die Kommission zwar durchaus berücksichtigt, dass die bei der Erzeugung von Heißmetall emittierten Restgase geeignet seien, als Ersatzbrennstoff genutzt zu werden, doch sei die Anpassung, mit der der Differenz des Energiegehalts zwischen Restgas und Erdgas Rechnung getragen werden solle, zu hoch. Da die Benchmarks für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten maßgeblich seien, wirkten sich diese Fehler auf die Gültigkeit des Bescheids vom 21. November 2013 aus.

25 Zum anderen sind die Kläger des Ausgangsverfahrens der Ansicht, dieser Bescheid selbst verstoße gegen mehrere Bestimmungen der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278.

26 Da die Naturschutzagentur bei der Zuteilung von Zertifikaten für Emissionen aus der Erzeugung von Fernwärme für Privathaushalte die tatsächlichen Emissionen aus der Verbrennung von Restgasen, soweit sie die Wärme-Benchmark überschritten, außer Acht gelassen habe, verstoße der Bescheid vom 21. November 2013 gegen Art. 10 Abs. 2 Buchst. b und Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278. Die Naturschutzagentur meint dagegen, dass sie nicht mehr Zertifikate habe zuteilen können, als nach

dieser Benchmark vorgesehen seien. Überdies seien die Emissionen aus der Verbrennung von Restgasen bei der Bestimmung der Benchmarkwerte für Heißmetall und Koks berücksichtigt worden, soweit diese Werte höher seien als die der Brennstoff-Benchmark.

27 Darüber hinaus sei der Bescheid vom 21. November 2013 ungültig, weil er nicht mit den Regeln über die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für die Erzeugung und den Verbrauch von Wärme im Einklang stehe.

28 Zum einen laufe die Weigerung der Naturschutzagentur, kostenlose Zertifikate zuzuteilen, wenn ein Anlagenteil Wärme verbrauche, die in einem anderen Anlagenteil erzeugt werde, auf die eine Brennstoff-Benchmark Anwendung finde, einem der Ziele von Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 zuwider. Diese Bestimmung ziele u. a. darauf ab, Anreize für die Nutzung energieeffizienter Techniken zur effizienten energetischen Verwertung von Restgasen zu schaffen. Die Naturschutzagentur ist der Auffassung, ihre Weigerung sei durch die Verpflichtung, Doppelzuteilungen zu vermeiden, gerechtfertigt. Die Emissionen eines Anlagenteils, der Brennstoffe verbrenne, könnten nämlich nicht bei der Wärmerückgewinnung durch einen anderen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark ein zweites Mal berücksichtigt werden.

29 Zum anderen sind die Kläger des Ausgangsverfahrens der Ansicht, dass der Bescheid vom 21. November 2013 auch ungültig sei, weil er gegen die Regel verstoße, wonach beim Export von Wärme an einen Wärmelieferanten, der die Wärme über sein Netz an mehrere Unternehmen liefere, die kostenlosen Zertifikate dem Wärmeerzeuger und nicht dem Verbraucher zugeteilt werden müssten. Die Naturschutzbehörde stellt diesen Grundsatz nicht in Frage, ist aber der Auffassung, dass im besonderen Fall des Ausgangsverfahrens der Netzbetreiber kein Wärmelieferant sei, da er den größten Teil der Wärme in einer seiner Anlagen selbst nutze und daher nicht als bloßes Zwischenglied eingestuft werden könne.

30 Unter diesen Umständen hat das Nacka Tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (Kammer für Land- und Umweltangelegenheiten des Gerichts erster Instanz von Nacka, Schweden) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist es bei der Berechnung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors für den Industriesektor mit Art. 10a Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 vereinbar, alle Emissionen aus der Verbrennung von Restgas für die Stromerzeugung der Versteigerungsmasse zuzurechnen und nicht der Obergrenze für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten (Sektorobergrenze), obwohl Emissionen aus Restgas nach Art. 10a Abs. 1 dieser Richtlinie für eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in Betracht kommen?

2. Ist es bei der Berechnung des sektorübergreifenden Korrekturfaktors für den Industriesektor mit Art. 10a Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 vereinbar, alle Emissionen, die bei der Wärmeerzeugung in Kraft-Wärme-Kopplungswerken zur Weiterlieferung an Anlagen, die vom Emissionshandelssystem erfasst werden, entstehen, der Versteigerungsmasse zuzurechnen und nicht der Sektorobergrenze, obwohl Emissionen aus der Wärmeerzeugung nach Art. 10a Abs. 4 diese Richtlinie für eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in Betracht kommen?

3. Falls eine der Fragen 1 und 2 zu verneinen ist, ist dann die Berechnung des auf die Industrie entfallenden Anteils (34,78 %) an den Gesamtemissionen im Bezugszeitraum korrekt?

4. Ist der Beschluss 2013/448 ungültig und mit Art. 10a Abs. 5 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/87 unvereinbar, weil die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Sektorobergrenze bedeutet, dass ein sektorübergreifender Korrekturfaktor zwingend angewandt werden muss statt nur „nötigenfalls“?

5. Wurde die Produkt-Benchmark für Heißmetall angesichts der Tatsache, dass bei der Bestimmung der Grundsätze für die Festlegung von Ex-ante-Benchmarks die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen in dem betreffenden Sektor zum Ausgangspunkt genommen werden muss, in Übereinstimmung mit Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 festgesetzt?

6. Ist es hinsichtlich der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten für die Lieferung von Wärme an Privathaushalte mit Art. 10a Abs. 4 der Richtlinie 2003/87 vereinbar, die Zuteilung kostenloser Zertifikate für Wärme zu versagen, die an Privathaushalte exportiert wird?

7. Ist es bei einem Antrag auf kostenlose Zuteilung von Zertifikaten mit Anhang IV des Beschlusses 2011/278 vereinbar, entsprechend dem Vorgehen der Naturschutzagentur nicht alle Treibhausgasemissionen anzugeben, die bei der Erzeugung von an Privathaushalte exportierter Wärme entstehen?

8. Ist es bei der Zuteilung kostenloser Zertifikate für die Lieferung von Wärme an Privathaushalte mit Art. 10a Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 und Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 vereinbar, keine zusätzlichen kostenlosen Zertifikate für Emissionen aus fossilen Brennstoffen zuzuteilen, die die Zuteilung überschreiten, die für an Privathaushalte exportierte Wärme gewährt wurde?

9. Ist es bei einem Antrag auf Zuteilung kostenloser Zertifikate mit Anhang IV des Beschlusses 2011/278 vereinbar, entsprechend dem Vorgehen der Naturschutzagentur die Zahlen in dem Antrag dahin zu ändern, dass die Treibhausgasemissionen, die der Verbrennung von Restgas zurechenbar sind, den Emissionen gleichgestellt werden, die der Verbrennung von Erdgas zurechenbar sind?

10. Ist Art. 10 Abs. 8 des Beschlusses 2011/278 dahin zu verstehen, dass einem Betreiber keine kostenlosen Zertifikate hinsichtlich des Verbrauchs von Wärme in einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark zugeteilt werden können, die in einem anderen Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark erzeugt wurde?

11. Falls Frage 10 zu bejahen ist, verstößt dann Art. 10 Abs. 8 des Beschlusses 2011/278 gegen Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87?

12. Ist es bei der Zuteilung kostenloser Zertifikate für den Verbrauch von Wärme mit der Richtlinie 2003/87 und den Leitlinien Nr. 2 und Nr. 6 vereinbar, im Rahmen der Beurteilung zu berücksichtigen, aus welcher Wärmequelle die verbrauchte Wärme stammt?

13. Ist der Beschluss 2013/448 ungültig und mit Art. 290 AEUV sowie Art. 10a Abs. 1 und 5 der Richtlinie 2003/87 unvereinbar, weil er die in Art. 10a Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a und b dieser Richtlinie festgelegte Berechnungsmethode insofern ändert, als von der Berechnungsgrundlage Emissionen ausgenommen werden, die aufgrund der Verbrennung von Restgas und der Kraft-Wärme-Kopplung entstehen, obwohl hierfür nach Art. 10a Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 und dem Beschluss 2011/278 kostenlos Zertifikate zugeteilt werden?

14. Ist messbare Wärme in Form von Dampf aus einer Anlage, die vom Emissionshandelssystem erfasst wird, der an ein Dampfnetz mit mehreren Dampfverbrauchern abgegeben wird, von denen mindestens einer eine Anlage ist, die nicht vom Emissionshandelssystem erfasst wird, als Anlagenteil mit Wärme-Benchmark im Sinne von Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 anzusehen?

15. Ist es für die Antwort auf Frage 14 von Bedeutung,
    a) ob das Dampfnetz im Eigentum des größten Dampfverbrauchers im Netz steht und es sich bei diesem Verbraucher um eine Anlage handelt, die vom Emissionshandelssystem erfasst wird,

b) welcher Anteil der gesamten Wärmelieferung an das Dampfnetz von dem größten Verbraucher genutzt wird,
c) wie viele Dampflieferanten und -verbraucher zu dem Dampfnetz gehören,
d) ob sich nicht sicher feststellen lässt, wer die messbare Wärme erzeugt hat, die die Dampfverbraucher jeweils nutzen, und
e) ob sich die Verteilung der Dampfnutzung im Netz dadurch ändern kann, dass einige Dampfverbraucher, die keine vom Emissionshandelssystem erfassten Anlagen sind, sich dem Netz anschließen oder sich die Nutzung durch vorhandene Verbraucher, die keine vom Emissionshandelssystem erfassten Anlagen sind, erhöht?

16. Falls die Antwort auf Frage 14 von den Umständen des Einzelfalls abhängt, welchen Umständen ist dann Bedeutung beizumessen?

Zu den Vorlagefragen

Zur Gültigkeit von Art. 15 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278

Zu den Fragen 1, 2 und 13

31 Mit seinen Fragen 1, 2 und 13 ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof, sich zur Gültigkeit des Beschlusses 2013/448 zu äußern, soweit bei der Festlegung des Korrekturfaktors die Emissionen von Restgasen, die zur Stromerzeugung eingesetzt werden, und die Emissionen, die auf die Wärmeerzeugung in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen entfallen, nicht in die jährliche Höchstmenge an Zertifikaten im Sinne von Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 (im Folgenden: jährliche Höchstmenge an Zertifikaten) einbezogen wurden.

32 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Verfahrens sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren. Außerdem kann der Gerichtshof veranlasst sein, unionsrechtliche Vorschriften zu berücksichtigen, die das nationale Gericht in seiner Frage nicht angeführt hat (Urteil vom 11. Februar 2015, Marktgemeinde Straßwalchen u. a., C-531/13, EU:C:2015:79, Rn. 37).

33 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich aus Art. 3 Buchst. u der Richtlinie 2003/87 ergibt, dass eine Anlage, die Strom zum Verkauf an Dritte erzeugt und in der keine anderen Tätigkeiten gemäß Anhang I dieser Richtlinie als die Verbrennung von Brennstoffen durchgeführt werden, als Stromerzeuger zu qualifizieren ist.

34 Soweit die Restgase von den Stromerzeugern verbrannt wurden, fanden die entsprechenden Emissionen bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten keine Berücksichtigung (vgl. hierzu Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 74).

35 Ebenso folgt aus Art. 10a Abs. 3 und 5 der Richtlinie 2003/87, dass die bei der Erzeugung von Wärme durch Kraft-Wärme-Kopplung entstehenden Emissionen bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten nicht berücksichtigt wurden, soweit sie von Stromerzeugern stammen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 75).

36 Art. 15 Abs. 3 des zur Umsetzung von Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 erlassenen Beschlusses 2011/278 lässt es nicht zu, dass Emissionen von Stromerzeugern bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten berücksichtigt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 68).

37 Daraus folgt, dass das vorlegende Gericht den Gerichtshof mit seinen Fragen 1, 2 und 13 im Wesentlichen zur Gültigkeit von Art. 15 Abs. 3 dieses Beschlusses befragt, soweit diese Bestimmung ausschließt, dass die Emissionen von Stromerzeugern bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten berücksichtigt werden.

38 Im Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311), hatte der Gerichtshof über eine im Wesentlichen identische Frage zu entscheiden, und die in diesem Urteil gefundene Antwort lässt sich in vollem Umfang auf den vorliegenden Fall übertragen.

39 Der Gerichtshof entschied in diesem Urteil, dass Art. 15 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278, soweit er es nicht zulässt, dass Emissionen von Stromerzeugern bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Zertifikaten berücksichtigt werden, mit dem Wortlaut von Art. 10a Abs. 5 der Richtlinie 2003/87 in Verbindung mit Abs. 3 dieses Artikels in Einklang steht (vgl. Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 68).

40 Diese Auslegung entspricht auch der Systematik der Richtlinie 2003/87 und den mit ihr verfolgten Zielen (Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 69).

41 Aus den gleichen Gründen wie in den Rn. 62 bis 83 des Urteils vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311), ausgeführt hat die Prüfung der Fragen 1, 2 und 13 somit nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 15 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 beeinträchtigen könnte.

Zur dritten Frage

42 In Anbetracht der Antwort auf die Fragen 1, 2 und 13 ist die dritte Frage nicht zu beantworten.

Zur Gültigkeit von Anhang I des Beschlusses 2011/278

Zur fünften Frage

43 Mit seiner fünften Frage bittet das vorlegende Gericht den Gerichtshof im Wesentlichen, sich zur Gültigkeit von Anhang I des Beschlusses 2011/278 zu äußern, soweit die Produkt-Benchmark für Heißmetall unter Missachtung der sich aus Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 ergebenden Anforderungen festgelegt worden sei.

44 SSAB EMEA und Lulekraft sind der Auffassung, aus dieser Bestimmung ergebe sich, dass die Benchmarks auf der Grundlage der Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen des von der Benchmark betroffenen Sektors festzulegen seien. Bei der Umsetzung dieser Regel habe die Kommission die Leistung der Anlagen, die Heißmetall erzeugten, überschätzt. Außerdem spiegele die fragliche Benchmark zwar den Umstand wider, dass die bei der Erzeugung von Heißmetall emittierten Restgase als Ersatzbrennstoff genutzt werden könnten, doch sei die Anpassung, mit der der Differenz des Energiegehalts zwischen diesen Gasen und Erdgas Rechnung getragen werden solle, zu hoch.

45 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission über ein weites Ermessen verfügt, um die Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren gemäß Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 festzulegen. Diese Aufgabe verlangt von ihr nämlich insbesondere komplexe Entscheidungen sowie komplexe technische und wirtschaftliche Beurteilungen. Eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme ist nur dann rechtswidrig, wenn sie offensichtlich ungeeignet ist (vgl. entsprechend Urteil vom 22. Dezember 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, Rn. 82).

46 Aus dem achten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 geht hervor, dass die Kommission bei der Festsetzung der Benchmarkwerte als Ausgangspunkt die arithmetische Treibhausgasemissions-Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen, die unter die Datenerhebung fielen, in den Jahren 2007 und 2008 zugrunde gelegt hat. Sie hat geprüft, ob dieser Ausgangspunkt den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO_2, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, hinreichend gerecht wird. Anschließend hat die Kommission diese Daten vervollständigt, indem sie u. a. Daten herangezogen hat, die von den jeweiligen europäischen Branchenverbänden oder in deren Auftrag nach feststehenden Regeln, den sogenannten Branchen-Verfahrenshandbüchern, erhoben worden waren. Als Bezugsdaten für diese Verfahrenshandbücher hat die Kommission Qualitäts- und Prüfkriterien empfohlen.

47 Darüber hinaus ergibt sich aus dem elften Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278, dass, falls überhaupt keine Daten bzw. keine Daten, die nach der Benchmarking-Methode erhoben wurden, vorlagen, für die Berechnung der Benchmarkwerte Informationen über die gegenwärtigen Emissions- und Verbrauchswerte und über die effizientesten Techniken verwendet wurden, die im Wesentlichen aus den gemäß der Richtlinie 2008/1 erstellten Merkblättern über beste verfügbare Techniken (BVT-Merkblätter) abgeleitet wurden. Aufgrund des Mangels an Daten über Restgasbehandlung, Wärmeexport und Stromerzeugung sind die Werte für die Produkt-Benchmarks für Koks und Heißmetall insbesondere das Ergebnis der Berechnungen direkter und indirekter Emissionen auf Basis von Informationen über relevante Energieströme aus den maßgeblichen BVT-Merkblättern und auf Basis der Standardemissionsfaktoren gemäß der Entscheidung 2007/589.

48 Hinsichtlich der Restgase, die bei der Herstellung von Heißmetall entstehen, geht aus dem 32. Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 hervor, dass die Produkt-Benchmarks auch der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen und den dabei entstehenden Emissionen Rechnung tragen. Aus diesem Grund wurde bei der Berechnung der Benchmarkwerte für Produkte, bei deren Herstellung Restgase anfallen, der CO_2-Gehalt dieser Gase weitgehend berücksichtigt.

49 Daraus ergibt sich nicht, dass die Kommission bei der Festlegung der Benchmarks gemäß Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 die Grenzen ihres Ermessens überschritten hätte.

50 Nach alledem hat die Prüfung der fünften Frage nichts ergeben, was die Gültigkeit des Anhangs I des Beschlusses 2011/278 beeinträchtigen könnte.

Zur Gültigkeit des Beschlusses 2013/448

Zur vierten Frage

51 Mit seiner vierten Frage bittet das vorlegende Gericht den Gerichtshof im Wesentlichen, sich zur Gültigkeit von Art. 4 und Anhang II des Beschlusses 2013/448, die den Korrekturfaktor festlegen, zu äußern.

52 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass der in Art. 4 und Anhang II des Beschlusses 2013/448 festgelegte Korrekturfaktor, da die Kommission die jährliche Höchstmenge an Zertifikaten nicht gemäß den Anforderungen von Art. 10a Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2003/87 festgelegt hat, auch gegen diese Bestimmung der Richtlinie verstößt (Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 98).

53 Daher ist auf die vierte Frage zu antworten, dass Art. 4 und Anhang II des Beschlusses 2013/448, die den Korrekturfaktor festlegen, ungültig sind (Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 99).

Zur zeitlichen Begrenzung der Wirkungen

54 Aus Rn. 111 des Urteils vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311), geht hervor, dass der Gerichtshof die Wirkungen der Feststellung der Ungültigkeit von Art. 4 und Anhang II des Beschlusses 2013/448 zeitlich dahin begrenzt hat, dass zum einen diese Feststellung erst nach Ablauf eines Zeitraums von zehn Monaten nach Verkündung dieses Urteils Wirkungen entfaltet, um der Kommission den Erlass der erforderlichen Maßnahmen zu ermöglichen, und dass zum anderen die bis zu diesem Stichtag auf der Grundlage der für ungültig erklärten Bestimmungen erlassenen Maßnahmen nicht in Frage gestellt werden können.

Zur Auslegung der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278

Zur sechsten Frage

55 Mit seiner sechsten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 10a Abs. 4 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen ist, dass er es erlaubt, die Zuteilung kostenloser Zertifikate für Wärme, die an Privathaushalte exportiert wird, zu versagen.

56 Wie in Rn. 32 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Verfahrens sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren.

57 Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass die sechste Frage die Situation eines Unternehmens betrifft, das durch Verbrennung von Brennstoffen Stahlbrammen für die Herstellung von Stahlblech durch Walzen erhitzt. Die Wärme, die es bei diesem Verfahren rückgewinnen kann, wird an zwei andere Anlagenteile des Unternehmens mit Wärme-Benchmark geleitet, von denen einer diese Wärme an ein Fernwärmenetz exportiert.

58 Aus dieser Entscheidung ergibt sich auch, dass die Naturschutzagentur diese Wärme von der historischen Aktivitätsrate der Anlagenteile mit Wärme-Benchmark abgezogen hat, um zu verhindern, dass die durch die Verbrennung von Brennstoffen entstehenden Emissionen bei der Zuteilung kostenloser Zertifikate im Rahmen der verbrauchten oder exportierten Wärme ein zweites Mal berücksichtigt werden.

59 In diesem Zusammenhang möchte das vorlegende Gericht mit seiner Frage im Wesentlichen wissen, ob Art. 10a der Richtlinie 2003/87 und Art. 10 Abs. 1 bis 3 und 8 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es zur Vermeidung einer Doppelzuteilung erlauben, die Zuteilung von

Zertifikaten an einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark zu versagen, wenn dieser Anlagenteil Wärme, die er von einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark rückgewinnt, an Privathaushalte exportiert.

60 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87 vorsieht, dass die Kommission gemeinschaftsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die Zuteilung der Zertifikate erlässt. Aus Art. 10a Abs. 2 ergibt sich, dass die Kommission in diesem Rahmen Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren festlegt.

61 Wie sich aus Art. 10 Abs. 1 und 2 des Beschlusses 2011/278 ergibt, berechnen die Mitgliedstaaten die vorläufige jährliche Anzahl der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate, indem sie diese Benchmarks mit der historischen Aktivitätsrate jedes Anlagenteils multiplizieren. Zu diesem Zweck müssen sie gemäß Art. 6 dieses Beschlusses zwischen den Anlagenteilen nach deren Tätigkeit unterscheiden, um bestimmen zu können, ob eine Produkt-Benchmark, eine Wärme-Benchmark, eine Brennstoff-Benchmark oder ein besonderer Faktor für Anlagenteile mit Prozessemissionen anzuwenden ist.

62 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Definitionen der Anlagenteile mit Produkt-Benchmark, mit Wärme-Benchmark, mit Brennstoff-Benchmark und mit Prozessemissionen gegenseitig ausschließen, wie sich aus Art. 3 Buchst. b bis d und h des Beschlusses 2011/278 ergibt.

63 Art. 3 Buchst. b dieses Beschlusses sieht nämlich vor, dass ein Anlagenteil mit Produkt-Benchmark nur Inputs, Outputs und diesbezügliche Emissionen im Zusammenhang mit der Herstellung eines Produkts, für das in Anhang I eine Benchmark festgesetzt wurde, umfasst.

64 Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 definiert Anlagenteile mit Wärme-Benchmark als nicht unter einen Anlagenteil mit Produkt-Benchmark fallende Inputs, Outputs und diesbezügliche Emissionen im Zusammenhang mit der Erzeugung und/oder dem Import messbarer Wärme aus einer unter das Emissionshandelssystem der Union fallenden Anlage oder anderen Einrichtung. Diese Wärme muss insbesondere zur Herstellung von Produkten verbraucht oder an eine nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung exportiert werden, ausgenommen Exporte für die Stromerzeugung.

65 Die Anlagenteile mit Brennstoff-Benchmark werden in Art. 3 Buchst. d des Beschlusses 2011/278 definiert als nicht unter einen Anlagenteil mit Produkt-Benchmark fallende Inputs, Outputs und diesbezügliche Emissionen im Zusammenhang mit der Erzeugung durch Brennstoffverbrennung von nicht messbarer Wärme, die u. a. zur Herstellung von Produkten oder zur Erzeugung anderer als zur Stromerzeugung verwendeter mechanischer Energie verbraucht wird.

66 Für die Qualifizierung als Anlagenteile mit Prozessemissionen kommt nur die Verursachung bestimmter besonderer Arten von Emissionen in Betracht, die in Art. 3 Buchst. h Ziff. i bis vi des Beschlusses 2011/278 genannt sind.

67 Soweit die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich war, jedoch für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstehen, sollten nach dem zwölften Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 diese Zertifikate nach allgemeinen Fall-Back-Methoden zugeteilt werden. Hierzu wurde eine Hierarchie von drei Fall-Back-Methoden entwickelt, um die Treibhausgasemissionsreduktionen und Energieeinsparungen zumindest für Teile der betreffenden Produktionsprozesse zu maximieren.

68 Im Licht dieser Erläuterungen ist den Definitionen in Art. 3 Buchst. b bis d und h des Beschlusses 2011/278 zu entnehmen, dass nur dann, wenn auf einen Anlagenteil eine Produkt-Benchmark nicht angewandt werden kann, die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage einer der anderen drei Optionen, nämlich der Wärme-Benchmark, der Brennstoff-Benchmark oder der Prozessemissionen, erfolgen muss.

69 Aus diesen Bestimmungen ergibt sich auch, dass die Verbrennung eines Brennstoffs nicht die Anwendung mehrerer unterschiedlicher Benchmarks zur Folge haben kann, weil ein und dieselbe Tätigkeit nur von einer der in Art. 3 Buchst. b bis d und h des Beschlusses 2011/278 vorgesehenen Kategorien von Anlagenteilen erfasst sein kann, da sich diese Kategorien, wie in Rn. 62 des vorliegenden Urteils bereits ausgeführt, gegenseitig ausschließen. Jede andere Vorgehensweise liefe dem in mehreren Bestimmungen dieses Beschlusses niedergelegten Verbot der Doppelzählung von Emissionen und der Doppelzuteilung von Zertifikaten zuwider.

70 Nach Art. 6 Abs. 2 des Beschlusses 2011/278 darf die Summe der Inputs, Outputs und Emissionen jedes Anlagenteils die Inputs, Outputs und Gesamtemissionen der Anlage nicht überschreiten. Darüber hinaus sieht Art. 7 Abs. 7 Unterabs. 1 dieses Beschlusses vor, dass die Betreiber von Anlagen, die Treibhausgase erzeugen, verpflichtet sind, bei der Übermittlung der Bezugsdaten sicherzustellen, dass „es weder zu Überschneidungen zwischen Anlagenteilen noch zu Doppelzählungen kommt“. Dieser Verpflichtung der Betreiber entspricht die in Art. 10 Abs. 8 des Beschlusses 2011/278 vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, „dass Emissionen nicht doppelt gezählt werden“.

71 Soweit die von einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark importierte Wärme von einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark stammt, muss somit ausgeschlossen werden, dass die bei der Erzeugung dieser Wärme tatsächlich entstehenden Emissionen bei der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten zweimal berücksichtigt werden. Die Anwendung der Brennstoff-Benchmark auf die Wärmeerzeugung und der Wärme-Benchmark auf den Verbrauch dieser Wärme würde zu einer doppelten Zählung führen, der die in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils angeführten Bestimmungen entgegenstehen.

72 Diese Auslegung des Beschlusses 2011/278 wird durch die in Anhang IV Abschnitt 1 Unterabschnitt A der Verordnung Nr. 601/2012 enthaltenen besonderen Überwachungsvorschriften für Emissionen aus Verbrennungsprozessen bestätigt, denen u. a. zu entnehmen ist, dass „Emissionen aus der Erzeugung von Wärme oder Strom, die bzw. der von einer anderen Anlage bezogen wird, … der annehmenden Anlage nicht zugerechnet [werden]“.

73 Diese Auslegung steht auch im Einklang mit dem Hauptziel der Richtlinie 2003/87, dem Schutz der Umwelt durch eine Verringerung der Treibhausgasemissionen (vgl. Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 79), und mit dem im 18. Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 zum Ausdruck gebrachten Ziel, wonach die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, dass es weder zu Doppelzählungen noch zu Doppelzuteilungen kommt, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und das reibungslose Funktionieren des CO_2-Marktes zu gewährleisten.

74 Überdies enthält Art. 10a der Richtlinie 2003/87 keinen Hinweis darauf, dass er dem Verbot der Doppelzählung von Emissionen entgegenstünde. Insbesondere vermag der Umstand, dass Art. 10a Abs. 4 die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für Emissionen aus der Erzeugung von Fernwärme vorsieht, diese Feststellung nicht zu entkräften. Dieser Absatz legt nämlich nicht die Menge der zuzuteilenden Zertifikate fest und schreibt auch nicht vor, dass hinsichtlich der bereits im Rahmen eines anderen Anlagenteils erfassten Emissionen eine Doppelzuteilung für die exportierte Wärme zu erfolgen hat.

75 Ebenso wenig wird diese Feststellung durch die Erläuterungen in dem Dokument „Guidance Document n° 6 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Cross-Boundary Heat Flows“ entkräftet, das die Kommission auf ihrer Internetseite veröffentlicht hat. Nach dem ausdrücklichen Hinweis in diesem Dokument ist dieses nämlich rechtlich nicht bindend und gibt nicht den offiziellen Standpunkt der Kommission wieder. Außerdem trifft es zwar zu, dass – wie in dem Dokument ausgeführt – weder die Richtlinie 2003/87 noch der Beschluss 2011/278 unterschiedliche Regeln für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für den Verbrauch von Wärme abhängig von der Quelle dieser Wärme vorsieht, daraus ergibt sich jedoch auch nicht, dass eine Doppelzuteilung von Zertifikaten für die Erzeugung und den Verbrauch von Wärme zulässig wäre.

76 Die in Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 vorgesehene Regel bezweckt die Anpassung der Zuteilung von Zertifikaten für die an Privathaushalte exportierte messbare Wärme, wenn die auf der Grundlage der Wärme-Benchmark festgelegte Menge der Zertifikate niedriger ist als der Medianwert der historischen Emissionen aus der Produktion dieser Wärme.

77 Der Medianwert der historischen Emissionen aus der Erzeugung von Wärme kann jedoch keine anderen Emissionen einschließen als die bei der Anwendung der Wärme-Benchmark auf die historische Aktivität des betreffenden Anlagenteils berücksichtigten Emissionen. Dies schließt aus, dass die Emissionen aus der historischen Aktivität eines Anlagenteils mit Brennstoff-Benchmark in diesem Rahmen berücksichtigt werden.

78 Diese Auslegung von Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 ergibt sich aus dem Verbot der Doppelzählung von Emissionen und der Doppelzuteilung von Zertifikaten, das – wie den Rn. 70 und 71 des vorliegenden Urteils zu entnehmen ist – einer zweifachen Berücksichtigung von Emissionen aus der Produktion von Wärme, nämlich bei der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten zum einen an die Anlage, die diese Wärme erzeugt, und zum anderen an die Anlage, die sie verbraucht oder exportiert, entgegensteht. Da die von einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark exportierte Wärme nicht zur historischen Aktivität des Anlagenteils mit Wärme-Benchmark gehört, kann der Medianwert der historischen Emissionen des letztgenannten Anlagenteils nicht anhand der Emissionen aus der Produktion dieser Wärme bestimmt werden.

79 In Anbetracht der Erwägungen in den Rn. 71 und 76 bis 78 des vorliegenden Urteils ist festzustellen, dass nicht ausgeschlossen ist, dass die Umsetzung des Verbots der Doppelzählung von Emissionen die für die Zuteilung der Zertifikate zuständige nationale Behörde veranlassen kann, für an Privathaushalte exportierte Wärme keine Zertifikate zuzuteilen.

80 Nach alledem ist auf die sechste Frage zu antworten, dass Art. 10a der Richtlinie 2003/87 sowie Art. 10 Abs. 1 bis 3 und 8 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es zur Vermeidung einer Doppelzuteilung erlauben, die Zuteilung von Zertifikaten an einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark zu versagen, wenn dieser Anlagenteil Wärme, die er von einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark rückgewinnt, an Privathaushalte exportiert.

Zur zehnten Frage

81 Mit seiner zehnten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 10 Abs. 8 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen ist, dass er es verbietet, einem Betreiber für den Verbrauch von in einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark erzeugter Wärme in einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark kostenlos Zertifikate zuzuteilen.

82 Wie bereits in Rn. 70 des vorliegenden Urteils festgestellt, tragen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 Abs. 8 des Beschlusses 2011/278 dafür Sorge, „dass Emissionen nicht doppelt gezählt werden“.

83 Hierzu ergibt sich aus Rn. 71 des vorliegenden Urteils, dass, soweit die von einer Anlage mit Wärme-Benchmark importierte Wärme von einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark stammt, ausgeschlossen werden muss, dass die bei der Erzeugung dieser Wärme tatsächlich entstehenden Emissionen bei der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten zweimal berücksichtigt werden. Die Anwendung der Brennstoff-Benchmark auf die Wärmeerzeugung und der Wärme-Benchmark auf den Verbrauch dieser Wärme würde zu einer solchen verbotenen Doppelzählung führen.

84 Nach alledem ist auf die zehnte Frage zu antworten, dass Art. 10 Abs. 8 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen ist, dass er es verbietet, einem Betreiber für den Verbrauch von Wärme in einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark, die bei einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark berücksichtigt wurde, kostenlos Zertifikate zuzuteilen.

Zu den Fragen 11 und 12

85 In Anbetracht der Antwort auf die Fragen 6 und 10 sind die Fragen 11 und 12 nicht mehr zu beantworten.

Zur siebten Frage

86 Mit seiner siebten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es bei einem Antrag auf kostenlose Zuteilung von Zertifikaten mit Anhang IV des Beschlusses 2011/278 vereinbar ist, entsprechend dem Vorgehen der Naturschutzagentur nicht alle Treibhausgasemissionen anzugeben, die bei der Erzeugung von an Privathaushalte exportierter Wärme entstehen.

87 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die siebte Vorlagefrage im gleichen tatsächlichen Zusammenhang, der in den Rn. 57 und 58 des vorliegenden Urteils geschildert worden ist, gestellt wird wie die sechste Frage.

88 Des Weiteren sieht Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, für die Anlagen, die für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Art. 10a der Richtlinie 2003/87 in Frage kommen, „alle maßgeblichen Informationen und Daten über die in Anhang IV [dieses Beschlusses] aufgelisteten Parameter“ zu erheben. Zu diesen Parametern gehören u. a. die „exportierte messbare Wärme“ und die „Treibhausgasemissionen insgesamt“. Nach Art. 7 Abs. 9 des Beschlusses 2011/278 werden diese Daten der Kommission auf deren Antrag zur Verfügung gehalten.

89 In diesem Zusammenhang möchte das vorlegende Gericht mit seiner siebten Frage im Wesentlichen wissen, ob Art. 7 und Anhang IV des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es einem Mitgliedstaat gestatten, bei der Erhebung der in diesen Bestimmungen genannten Daten zur Vermeidung einer Doppelzählung nicht alle Treibhausgasemissionen zu berücksichtigen, die bei der Erzeugung von Wärme entstehen, die von einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark an Privathaushalte exportiert wird.

90 Bei der Erhebung dieser Daten sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 7 Abs. 7 des Beschlusses 2011/278 verpflichtet, sicherzustellen, dass „es weder zu Überschneidungen zwischen Anlagenteilen noch zu Doppelzählungen kommt“. Daraus folgt, dass die zuständigen Behörden im Fall einer Doppelzählung von Emissionen berechtigt sind, zu verlangen, dass die ihnen von den Betreibern übermittelten Daten berichtigt werden.

91 Anhang IV des Beschlusses 2011/278 steht dieser Regel nicht entgegen. Er enthält nämlich lediglich eine Liste, die im Einzelnen die Mindestinformationen vorsieht, die die betroffenen Betreiber den Mitgliedstaaten gemäß Art. 7 dieses Beschlusses übermitteln.

92 Nach alledem ist auf die siebte Frage zu antworten, dass Art. 7 und Anhang IV des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es einem Mitgliedstaat gestatten, bei der Erhebung der in diesen Bestimmungen genannten Daten zur Vermeidung einer Doppelzählung nicht alle Treibhausgasemissionen zu berücksichtigen, die bei der Erzeugung von Wärme entstehen, die von einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark an Privathaushalte exportiert wird.

Zur achten Frage

93 Mit seiner achten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 10a Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 und Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es gestatten, keine zusätzlichen kostenlosen Zertifikate für Emissionen aus fossilen Brennstoffen zuzuteilen, die die Zuteilung überschreiten, die für an Privathaushalte exportierte Wärme gewährt wurde.

94 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die achte Vorlagefrage die Situation eines Unternehmens, nämlich SSAB EMEA, betrifft, das Wärme an ein Fernwärmenetz liefert, über das Privathaushalte versorgt werden. Diese Wärme wird durch die Verbrennung von Restgasen produziert, die bei der Erzeugung von Heißmetall entstehen.

95 Hinsichtlich der exportierten Wärme wandte die Naturschutzagentur die Wärme-Benchmark an, um die Menge der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate zu bestimmen. Sie teilte nicht mehr Zertifikate zu, als diese Benchmark erlaubt, da nach ihrer Auffassung die Emissionen, die den durch die Brennstoff-Benchmark festgelegten Wert übersteigen, im Fall von Restgasen den Erzeugern dieser Gase zugerechnet werden. Die Benchmark für Heißmetall berücksichtige diese Emissionen.

96 Im Licht der vorstehenden Ausführungen und der Rn. 76 des vorliegenden Urteils möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 10a Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 und Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es nicht verbieten, die Zuteilung zusätzlicher Zertifikate für Emissionen aus der Erzeugung messbarer Wärme durch die Verbrennung von Restgasen, die von einer Anlage mit Heißmetall-Benchmark stammen, zu versagen, soweit die auf der Grundlage der Wärme-Benchmark festgelegte Menge an Zertifikaten niedriger ist als der Medianwert der historischen Emissionen aus der Erzeugung dieser Wärme.

97 Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass sich aus dem 32. Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 ergibt, dass die Kommission gemäß Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/87 die Emissionen aus der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen berücksichtigt hat. Die Kommission hat dafür einige Produkt-Benchmarks angepasst, wozu namentlich die für Koks, flüssiges Roheisen und Sintererz gehören. Damit sollen die Unternehmen dazu angehalten werden, die bei der Erzeugung dieser Produkte entstandenen Restgase weiterzuverwenden oder zu verkaufen. Außerdem ist dem 32. Erwägungsgrund zu entnehmen, dass zum einen ihre Wiederverwertung durch eine Industrieanlage in einem anderen Verfahren grundsätzlich zur Zuteilung zusätzlicher kostenloser Zertifikate auf der Grundlage der Wärme-Benchmark oder der Brennstoff-Benchmark berechtigt und dass zum anderen der Verkauf von Restgasen dem Erzeuger dieser Gase die Einsparung von Zertifikaten ermöglicht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311, Rn. 73).

98 Im Einklang mit diesen Erwägungen erlaubt die Verbrennung von Restgasen zur Versorgung eines Fernwärmenetzes gemäß Art. 3 Buchst. c zweiter Gedankenstrich und Art. 10 Abs. 2 Buchst. b des Beschlusses 2011/278 die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage der Wärme-Benchmark.

99 Das Verbot der Doppelzählung von Emissionen und der Doppelzuteilung von Zertifikaten steht dieser Regel nicht entgegen.

100 Während die Heißmetall-Benchmark die Verbrennung von Restgasen in gewissem Umfang berücksichtigt, können nämlich die Emissionen aus ihrer effektiven Verbrennung durch einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark grundsätzlich nicht der historischen Aktivität des Anlagenteils mit Heißmetall-Benchmark zugerechnet werden. Wie sich aus der Definition in Art. 3 Buchst. b des Beschlusses 2011/278 ergibt, umfasst ein Anlagenteil mit Produkt-Benchmark nur „Inputs, Outputs und diesbezügliche Emissionen im Zusammenhang mit der Herstellung eines Produktes, für das in Anhang I [dieses Beschlusses] eine Benchmark festgesetzt wurde“. Dies ist nicht der Fall bei Emissionen aus der Verbrennung von Restgasen durch eine als Anlagenteil mit Wärme-Benchmark im Sinne von Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 qualifizierte Anlage.

101 Anders als die Rückgewinnung von durch einen Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark erzeugter Wärme stellt die Verbrennung von Restgasen durch einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark ein von der Herstellung des Produkts, bei der diese Gase entstanden sind, gesondertes Verfahren dar.

102 Diese Auslegung von Art. 3 Buchst. c zweiter Gedankenstrich und Art. 10 Abs. 2 Buchst. b des Beschlusses 2011/278 entspricht dem Ziel von Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87, Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken zu schaffen, indem den effizientesten Techniken, u. a. der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, Rechnung getragen wird.

103 Was die Anwendung von Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 anbelangt, können einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark, soweit das Verbot der Doppelzählung von Emissionen und der Doppelzuteilung von Zertifikaten beachtet wird, zusätzliche Zertifikate zugeteilt werden, wenn die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Bestimmung erfüllt sind.

104 Allerdings geht aus den von der deutschen Regierung im Rahmen der vorliegenden Rechtssache eingereichten schriftlichen Erklärungen und aus den in der Vorlageentscheidung wiedergegebenen Erläuterungen der Naturschutzagentur hervor, dass die Benchmark für Heißmetall die Emissionen aus der Verbrennung von Restgasen einschließt, soweit diese Emissionen die bei der Verbrennung von Erdgas entstehenden Emissionen überschreiten.

105 Hierzu ist dem auf der Internetseite der Kommission veröffentlichten Dokument „Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation“ zu entnehmen, dass im Fall von Restgasen, die innerhalb der Grenzen eines Anlagenteils mit Produkt-Benchmark entstehen, diese Benchmark die Zuteilung von Zertifikaten für Emissionen aus der Erzeugung der Restgase und ihrer Sicherheitsabfackelung einschließt. Nach diesem Dokument werden bei der Zuteilung von Zertifikaten für Emissionen aus der Erzeugung von Restgasen die Emissionen berücksichtigt, die die bei der Verbrennung von Erdgas entstehenden Emissionen überschreiten.

106 Da die Benchmark für Heißmetall somit die Emissionen aus der Erzeugung der Restgase berücksichtigt, läuft es im vorliegenden Fall dem Verbot der doppelten Zählung von Emissionen und der doppelten Zuteilung von Zertifikaten zuwider, auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 zusätzliche Zertifikate für die an Privathaushalte exportierte messbare Wärme mit der Begründung zuzuteilen, dass die anhand der Wärme-Benchmark festgelegte Menge der Zertifikate niedriger ist als der Medianwert der historischen Emissionen aus der Erzeugung dieser Wärme.

107 Nach alledem ist auf die achte Frage zu antworten, dass Art. 10a Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 und Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es erlauben, die Zuteilung zusätzlicher kostenloser Zertifikate für Emissionen aus der Erzeugung messbarer Wärme durch die Verbrennung von Restgasen, die von einer Anlage mit Heißmetall-Benchmark stammen, zu versagen, soweit die auf der Grundlage der Wärme-Benchmark festgelegte Menge an Zertifikaten niedriger ist als der Medianwert der historischen Emissionen aus der Erzeugung dieser Wärme.

Zur neunten Frage

108 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die neunte Vorlagefrage im gleichen tatsächlichen Zusammenhang, der in den Rn. 94 und 95 des vorliegenden Urteils geschildert worden ist, gestellt wird wie die achte Frage.

109 Außerdem ist in Rn. 88 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses 2011/278 die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorsieht, für die Anlagen, die für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Art. 10a der Richtlinie 2003/87 in Frage kommen, „alle maßgeblichen Informationen und Daten über die in Anhang IV [dieses Beschlusses] aufgelisteten Parameter“ zu erheben. Zu diesen Parametern gehören u. a. die „exportierte messbare Wärme“ und die „Treibhausgasemissionen insgesamt“. Nach Art. 7 Abs. 9 des Beschlusses 2011/278 werden diese Daten der Kommission auf deren Antrag zur Verfügung gehalten.

110 Somit möchte das vorlegende Gericht mit der neunten Frage im Wesentlichen wissen, ob Art. 7 und Anhang IV des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es einem Mitgliedstaat nicht verbieten, die von ihm erlangten Zahlen bei der Erhebung der in diesen Bestimmungen genannten Daten dahin zu ändern, dass die Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von Restgas durch einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark den Emissionen aus der Verbrennung von Erdgas gleichgestellt werden.

111 Wie in Rn. 90 des vorliegenden Urteils festgestellt, sind die Mitgliedstaaten bei der Erhebung der in Art. 7 und Anhang IV des Beschlusses 2011/278 genannten Daten gemäß Art. 7 Abs. 7 dieses Beschlusses verpflichtet, sicherzustellen, dass „es weder zu Überschneidungen zwischen Anlagenteilen noch zu Doppelzählungen kommt“. Daraus folgt, dass die zuständigen Behörden im Fall einer Doppelzählung von Emissionen berechtigt sind, zu verlangen, dass die ihnen von den Betreibern übermittelten Daten berichtigt werden.

112 Hierzu ist in Rn. 105 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass dem Dokument „Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012, Waste gases and process emissions sub-installation“ zu entnehmen ist, dass im Fall von Restgasen, die innerhalb der Grenzen eines Anlagenteils mit Produkt-Benchmark entstehen, diese Benchmark u. a. die Zuteilung von Zertifikaten für Emissionen aus der Erzeugung der Restgase einschließt und dass bei der Zuteilung von Zertifikaten für diese Emissionen die Emissionen berücksichtigt werden, die die bei der Verbrennung von Erdgas entstehenden Emissionen überschreiten.

113 Nach den vorstehenden Erwägungen ist auf die neunte Frage zu antworten, dass Art. 7 und Anhang IV des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen sind, dass sie es einem Mitgliedstaat nicht verbieten, die von ihm erlangten Zahlen bei der Erhebung der in diesen Bestimmungen genannten Daten dahin zu ändern, dass die Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von Restgas durch einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark den Emissionen aus der Verbrennung von Erdgas gleichgestellt werden, soweit eine Produkt-Benchmark die Emissionen aus der Erzeugung der Restgase berücksichtigt.

Zu den Fragen 14 bis 16

114 Mit den Fragen 14 bis 16 möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen ist, dass der Begriff „Anlagenteil mit Wärme-Benchmark“ das Exportieren von messbarer Wärme aus einer dem System für den Handel mit Zertifikaten unterliegenden Anlage an ein Dampfnetz umfasst.

115 Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass diese Fragen eine Kraft-Wärme-Kopplungsanlage betreffen, die ein Dampfverteilernetz speist. Drei Verbraucher, darunter eine Raffinerie, die etwa 90 % des durch das Netz verteilten Dampfs verbraucht, sind an dieses Netz angeschlossen. Die

Naturschutzagentur hat die Auffassung vertreten, dass dieses Netz in Wirklichkeit integraler Bestandteil der Raffinerie sei und nicht als Wärmelieferant angesehen werden könne. Daher lehnte sie es in Anwendung von Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 ab, der Kraft-Wärme-Kopplungsanlage Zertifikate zuzuteilen.

116 Hierzu ist in Rn. 64 des vorliegenden Urteils darauf hingewiesen worden, dass Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 Anlagenteile mit Wärme-Benchmark als nicht unter einen Anlagenteil mit Produkt-Benchmark fallende Inputs, Outputs und diesbezügliche Emissionen im Zusammenhang mit der Erzeugung und/oder dem Import messbarer Wärme aus einer unter das Emissionshandelssystem der Union fallenden Anlage oder anderen Einrichtung definiert. Diese Wärme muss insbesondere zur Herstellung von Produkten verbraucht oder an eine nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung exportiert werden, ausgenommen Exporte für die Stromerzeugung.

117 Aus dieser Definition ergibt sich, dass einer Anlage, die von ihr produzierte Wärme exportiert, Zertifikate für diese Wärme nur zugeteilt werden können, wenn sie diese „an eine nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung“ exportiert. Dagegen kann die Anlage eine Zuteilung von Zertifikaten für diese Wärme nicht beanspruchen, wenn sie diese an eine andere dem System für den Handel mit Zertifikaten unterliegende Anlage leitet.

118 Daraus folgt, dass ein Wärmelieferant, der die Wärme, die er importiert, nicht verbraucht, sondern an andere Anlagen oder Einrichtungen – gleich, ob diese dem System für den Handel mit Zertifikaten unterliegen oder nicht – verteilt, als „nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung“ im Sinne von Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 anzusehen ist.

119 Stellt ein Verteilernetz jedoch in Wirklichkeit einen integralen Bestandteil einer Anlage im Sinne von Art. 3 Buchst. e der Richtlinie 2003/87 dar, die dem System für den Handel mit Zertifikaten unterliegt, kann es nicht als „nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung“ im Sinne von Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 angesehen werden. Leitet ein Wärmeerzeuger Wärme in ein solches Netz, liefert er sie somit an die dem System für den Handel mit Zertifikaten unterliegende Anlage.

120 Das Gleiche gilt, wenn ein Wärmelieferungsvertrag zwischen dem Erzeuger und dem Verbraucher der Wärme besteht, da diese dann nicht an eine „nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung“ geliefert wird.

121 Es ist Aufgabe des vorlegenden Gerichts, den Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits im Licht der vorstehenden Erwägungen zu würdigen, um zu bestimmen, ob die fragliche Kraft-Wärme-Kopplungsanlage Wärme an eine „nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung“ im Sinne von Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 exportiert. Die im Rahmen seiner Frage 15 aufgeführten Umstände sind hierbei nicht von Bedeutung.

122 Nach alledem ist auf die Fragen 14 bis 16 zu antworten, dass Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen ist, dass der Begriff „Anlagenteil mit Wärme-Benchmark“ das Exportieren von messbarer Wärme aus einer dem System für den Handel mit Zertifikaten unterliegenden Anlage an ein Dampfnetz umfasst, wenn dieses als „nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung“ qualifiziert werden kann.

Kosten

123 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der Fragen 1, 2 und 13 hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 15 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates beeinträchtigen könnte.**

2. **Die Prüfung der fünften Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Anhang I des Beschlusses 2011/278 beeinträchtigen könnte.**

3. **Art. 4 und Anhang II des Beschlusses 2013/448/EU der Kommission vom 5. September 2013 über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sind ungültig.**

4. **Die Wirkungen der Feststellung der Ungültigkeit von Art. 4 und Anhang II des Beschlusses 2013/448 werden zeitlich dahin begrenzt, dass zum einen diese Feststellung erst nach Ablauf eines Zeitraums von zehn Monaten nach Verkündung des Urteils vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311), Wirkungen entfaltet, um der Europäischen Kommission den Erlass der erforderlichen Maßnahmen zu ermöglichen, und dass zum anderen die bis zu diesem Stichtag auf der Grundlage der für ungültig erklärten Bestimmungen erlassenen Maßnahmen nicht in Frage gestellt werden können.**

5. **Art. 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates in der durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 geänderten Fassung und Art. 10 Abs. 1 bis 3 und 8 des Beschlusses 2011/278 sind dahin auszulegen, dass sie es zur Vermeidung einer Doppelzuteilung erlauben, die Zuteilung von Zertifikaten an einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark zu versagen, wenn dieser Anlagenteil Wärme, die er von einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark rückgewinnt, an Privathaushalte exportiert.**

6. **Art. 10 Abs. 8 des Beschlusses 2011/278 ist dahin auszulegen, dass er es verbietet, einem Betreiber für den Verbrauch von Wärme in einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark, die bei einem Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark berücksichtigt wurde, kostenlos Treibhausgasemissionszertifikate zuzuteilen.**

7. **Art. 7 und Anhang IV des Beschlusses 2011/278 sind dahin auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat gestatten, bei der Erhebung der in diesen Bestimmungen genannten Daten zur Vermeidung einer Doppelzählung nicht alle Treibhausgasemissionen zu berücksichtigen, die bei der Erzeugung von Wärme entstehen, die von einem Anlagenteil mit Wärme-Benchmark an Privathaushalte exportiert wird.**

8. Art. 10a Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/87 in der durch die Richtlinie 2009/29 geänderten Fassung und Art. 10 Abs. 3 des Beschlusses 2011/278 sind dahin auszulegen, dass sie es erlauben, die Zuteilung zusätzlicher Treibhausgasemissionszertifikate für Emissionen aus der Erzeugung messbarer Wärme durch die Verbrennung von Restgasen, die von einer Anlage mit Heißmetall-Benchmark stammen, zu versagen, soweit die auf der Grundlage der Wärme-Benchmark festgelegte Menge an Treibhausgasemissionszertifikaten niedriger ist als der Medianwert der historischen Emissionen aus der Erzeugung dieser Wärme.

9. Art. 7 und Anhang IV des Beschlusses 2011/278 sind dahin auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat nicht verbieten, die von ihm erlangten Zahlen bei der Erhebung der in diesen Bestimmungen genannten Daten dahin zu ändern, dass die Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von Restgas durch einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark den Emissionen aus der Verbrennung von Erdgas gleichgestellt werden, soweit eine Produkt-Benchmark die Emissionen aus der Erzeugung der Restgase berücksichtigt.

10. Art. 3 Buchst. c des Beschlusses 2011/278 ist dahin auszulegen, dass der Begriff „Anlagenteil mit Wärme-Benchmark“ das Exportieren von messbarer Wärme aus einer dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten unterliegenden Anlage an ein Dampfnetz umfasst, wenn dieses als „nicht unter das Emissionshandelssystem der Union fallende Anlage oder andere Einrichtung“ qualifiziert werden kann.

Unterschriften