

Info-Service 16/2015

Generalanwältin bei EuGH: Sektorübergreifender Korrekturfaktor nichtig

In ihren Schlussanträgen vom 12. November 2015 schlägt die Generalanwältin (GA) dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vor, den Beschluss der Europäischen Kommission zur Festlegung des sog. „sektorübergreifenden Korrekturfaktors“ („Cross Sectoral Correction Factor“ – CSCF) für nichtig zu erklären. Die Kommission soll innerhalb einer Frist, die ein Jahr nicht überschreiten darf, einen neuen Beschluss zur Festlegung des CSCF erlassen. Bis zu seiner neuen Festlegung soll der bisherige Korrekturfaktor aufrechterhalten bleiben. Die Anwendung des neuen Beschlusses auf Zuteilungen vor seinem Erlass soll ausgeschlossen sein.

I. Hintergrund

Die Regelungen zum europäischen Emissionshandel in der dritten Zuteilungsperiode sahen für den Fall, dass die Anzahl der von allen europäischen Anlagenbetreibern rechtmäßiger Weise beantragten Emissionsberechtigungen (in der Diktion der GA: „anerkannter Bedarf“) die festgesetzte Obergrenze an zuzuteilenden Emissionsberechtigungen (in der Diktion der GA: „Industrieplafond“) überschreitet, vor, dass jede einzelne Zuteilung anteilmäßig um einen Faktor aus dem Quotienten Industrieplafond/anerkannter Bedarf gekürzt wird, bis die Obergrenze eingehalten wird.

Da in der dritten Zuteilungsperiode das Zuteilungssystem auf europäischer Ebene zentralisiert und harmonisiert ist, fiel die Aufgabe der Überprüfung der Notwendigkeit und der Festlegung eines Korrekturfaktors der Europäischen Kommission zu. Die Kommission legte diesen Korrekturfaktor in ihrer Entscheidung 2013/448/EU vom 5. September 2013 fest. Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) hatte dann bei den individuellen Zuteilungen an die einzelnen Anlagenbetreiber in Deutschland diesen Korrekturfaktor ohne weitere Überprüfung anzuwenden.

Dieser Korrekturfaktor fiel relativ hoch aus. Er beträgt 2013 ca. 6 % und steigt dann innerhalb der dritten Zuteilungsperiode 2013-2020 jährlich bis auf ca. 18 % in 2020 an.

Aufgrund dieser relativ hohen Kürzung der Zuteilung hatten viele Anlagenbetreiber in Deutschland Widerspruch gegen die Zuteilungsentscheidungen der DEHSt eingelegt und die Festlegung des Korrekturfaktors angegriffen. Auch in anderen Mitgliedstaaten machten viele Anlagenbetreiber von Rechtsbehelfen gegen die Zuteilungsentscheidung Gebrauch. Da die Festlegung des Korrekturfaktors durch die Europäische Kommission

auf der Grundlage von europarechtlichen Regelungen erfolgt, ist dessen Überprüfung letztlich eine Aufgabe des EuGH. Daher legten mehrere Gerichte aus verschiedenen Mitgliedstaaten diese Frage dem EuGH zur Vorabentscheidung vor. Die ersten Verfahren kamen dabei aus Österreich (Rechtssachen C-191/14 und C-192/14) und den Niederlanden (Rechtssache C-295/14). In diesen Verfahren hat nunmehr die Generalanwältin beim EuGH ihre Schlussanträge vorgelegt.

II. Schlussanträge der GA

1. Inhalt

Die Generalanwältin erklärt die Festlegung des CSCF allein aus dem formalen Grund für nichtig, dass die Kommission sie unzureichend begründet habe. Denn die Festlegung enthalte nicht alle Daten, die die Kommission für die Berechnung des Korrekturfaktors verwendet hat. Damit könnten weder die betroffenen Anlagenbetreiber die Festlegung des Korrekturfaktors nachvollziehen, noch könne der EuGH diese überprüfen. Dem ist zuzustimmen, denn in der Entscheidung der Kommission vom 5. September 2013 sucht man vergeblich nach einer Begründung der Berechnung des CSCF.

Die anderen materiellen Aspekte, die in den verschiedenen Verfahren angeführt worden sind, um den CSCF in Zweifel zu ziehen (fehlerhafte Berücksichtigung von Restgasen, fehlerhafte Berücksichtigung von KWK, mangelhafte Einbeziehung industrieller Aktivitäten, die erst ab 2008 bzw. 2013 dem Emissionshandel unterfallen) führen hingegen nach Prüfung der Generalanwältin nicht dazu, die Festlegung des CSCF infrage zu stellen.

2. Folgen

Die Nichtigerklärung des CSCF würde eigentlich dazu führen, dass er nicht angewendet wird. Die individuellen Anlagenbetreiber würden dann eine Zuteilung ohne Korrekturfaktor und damit eine höhere Zuteilung erhalten. Dies war Ziel der verschiedenen Rechtsbehelfe. In der weiteren Konsequenz müsste gegebenenfalls auch die Gesamtmenge an zuzuteilenden Emissionsberechtigungen erhöht werden.

Diese Rechtsfolge schließt die Generalanwältin jedoch aus. Sie begründet dies damit, dass solche zusätzlichen kostenlosen Zuteilungen „offensichtlich unangemessen“ seien. Dafür wiederum führt sie die bemerkenswerte Begründung an, dass die kostenlose Zuteilung nicht zu niedrig ausgefallen sei, sondern zu hoch. Daher dränge es sich auf, die Wirkungen des bisherigen Korrekturfaktors zumindest bis zu seiner erneuten Festlegung aufrechtzuerhalten.

III. Weiteres Vorgehen für betroffene Anlagenbetreiber

Die Schlussanträge der Generalanwältin stellen zunächst nur eine Empfehlung an den EuGH dar. In der Mehrzahl der Fälle folgt indes der EuGH in seinen Urteilen den Empfehlungen des Generalanwalts. Das Urteil des EuGH in den hier vorliegenden Fällen steht noch aus, es ist in ein einigen Monaten zu erwarten.

Im Hinblick auf die laufenden Widerspruchsverfahren, die die DEHSt alle bis zu einer endgültigen Entscheidung des EuGH ruhend gestellt hat, empfiehlt es sich für die deutschen Anlagenbetreiber, diese Widersprüche aufrecht zu erhalten, bis die Entscheidung des EuGH vorliegt.

Folgt der EuGH der Empfehlung der Generalanwältin, so dürfte für die Anlagenbetreiber wenig gewonnen sein: Zwar würde dann die Festlegung des CSCF für ungültig erklärt werden, jedoch bliebe er für die Vergangenheit weiter anwendbar. Für die Zukunft würde die Kommission allein verpflichtet werden, die Festlegung zu begründen. Der Höhe nach würde sich der CSCF dann kaum verändern, soweit nicht auf der Grundlage der neuen Begründung weitere Rechtsstreite geführt werden.

Eine höhere Zuteilung aufgrund eines weniger scharfen Korrekturfaktors ist daher nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Es bleiben die politischen Auswirkungen der Aussage der Generalanwältin, dass die Zuteilung bislang ohnehin zu hoch ausgefallen sei, abzuwarten. Dies gilt insbesondere für die Diskussion um die Ausgestaltung der Zuteilungsregelungen für die vierte Zuteilungsperiode 2021-2030, die gerade beginnt, nachdem die Kommission am 15. Juli 2015 dafür ihren Vorschlag vorgelegt hat.

Dr. Markus Ehrmann
ehrmann@kk-rae.de