

Info-Service 8/2016

EuGH: Der Korrekturfaktor muss korrigiert werden

Mit Urteil vom 28. April 2016 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass die von der Europäischen Kommission festgesetzte Menge an zuzuteilenden Emissionsberechtigungen ungültig ist. Anlass waren diverse Vorabentscheidungsverfahren, die darauf abzielten, dass der sog. „sektorübergreifende Korrekturfaktor“ („Cross Sectoral Correction Factor“ – CSCF) zu hoch angesetzt ist. Entgegen dem Begehren der Klägerinnen stellte der EuGH jedoch nicht fest, dass der Korrekturfaktor zu „scharf“ ist. Vielmehr kam er zu dem Ergebnis, dass die Kommission die Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen falsch berechnet hat und daher auch der Korrekturfaktor falsch angesetzt worden ist. Der Gerichtshof gibt der Kommission zehn Monate Zeit, um die Berechnung neu vorzunehmen.

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 („beantragte Menge“) die festgesetzte Obergrenze an zuzuteilenden Emissionsberechtigungen („Obergrenze“) überschreitet, vor, dass jede einzelne Zuteilung anteilig um einen Faktor aus dem Quotienten Obergrenze/anerkannter Bedarf gekürzt wird, bis die Obergrenze eingehalten wird. Dieser Quotient, der CSCF, 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 im In- und Ausland Rechtsbehelfe gegen die Zuteilungsentscheidungen geltend gemacht. Diverse Vorlagefragen von Gerichten aus anderen Mitgliedstaaten hat der EuGH verbunden und nun gemeinsam entschieden.

II. Urteil des EuGH

Der CSCF ist in der Emissionshandels-Richtlinie vorgesehen (Art. 10a Richtlinie 2003/87/EG). Die Einzelheiten der Zuteilung der Emissionsberechtigungen und so auch des sektorübergreifenden Korrekturfaktors hat die Kommission auf der Grundlage dieser Richtlinie in den sog. „einheitlichen EU-Zuteilungsregeln“ festgelegt (Beschluss 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011, dort Art. 15 Abs. 3). Auf der Grundlage dieser Vorschriften und auf Basis der konkreten Zahlen genehmigte die

Emissionshandel

Öffentliches Energierecht

Vergabe- und sonstiges öffentliches Wirtschaftsrecht

Kommission in einer Entscheidung im September 2013 die nationalen Umsetzungsmaßnahmen („National-Implementation-Measures“ – NIM), bestimmte die Gesamtmenge der zuzuteilenden Emissionsberechtigungen und legte den Korrekturfaktor fest (siehe Beschluss der Kommission 2013/448/EU vom 5. September 2013, sog. „NIM-Beschluss“, dort Art. 4 und Anhang II). Die national für die Zuteilung von Emissionsberechtigungen zuständigen Stellen, in Deutschland also die DEHSt, hatten bei den individuellen Zuteilungen an die einzelnen Anlagenbetreiber diesen Korrekturfaktor ohne weitere Überprüfung anzuwenden.

1. Gültigkeit der Regelung in einheitlichen EU-Zuteilungsregeln zu CSCF

Im Hinblick auf die Regelung des CSCF in den einheitlichen EU-Zuteilungsregeln hat die Prüfung des EuGH ergeben, dass diese Regelung – anders als die konkrete Festsetzung (siehe dazu 2.) - gültig sei. Insbesondere sei es zulässig, bei der Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Emissionsberechtigungen die aus der Stromerzeugung stammenden Emissionen auszuschließen.

Diese asymmetrische Berücksichtigung von Emissionen aus der Erzeugung von Strom aus Restgasen und von Wärme durch Kraft-Wärme-Koppelung bei Industrieanlagen einerseits und bei Stromerzeugern andererseits führe zwar zu einer Erhöhung des Korrekturfaktors. Jedoch stehe eine solche asymmetrische Behandlung der Emissionen im Einklang mit dem Hauptziel der Emissionshandels-Richtlinie, nämlich dem Schutz der Umwelt durch eine Verringerung der Treibhausgasemissionen.

2. Gültigkeit der konkreten Festsetzung des CSCF im NIM-Beschluss

Die konkrete Festsetzung des CSCF im NIM-Beschluss erklärt der EuGH für ungültig, da die Kommission die jährliche Höchstmenge an Emissionsberechtigungen und damit auch den Korrekturfaktor nicht gemäß den Anforderungen der Emissionshandels-Richtlinie festgelegt hat.

Denn dies beruhe auf inkohärenten Daten. Diese falsche Datengrundlage beruht nach Auffassung des EuGH auf einer nicht zutreffenden Auslegung der Kommission der Regelung über die Festlegung der jährlichen Höchstmenge an Emissionsberechtigungen und damit des Korrekturfaktors (Art. 10 a Abs. 5 Unterabsatz 1 Buchst. b) der Emissionshandels-Richtlinie). Danach dürfen für die Berechnung nur Emissionen von Anlagen berücksichtigt werden, „die erst ab 2013“ in das Emissionshandelssystem einbezogen werden. Nach der Auslegung des EuGH ist damit nicht auf alle ab 2013 einbezogenen Emissionen, sondern auf Emissionen von Anlagen, die erst ab 2013 in das Emissionshandelssystem einbezogen werden, abzustellen.

3. Zeitliche Begrenzung der Wirkungen und Folgen des Urteils

Die Feststellung der Ungültigkeit der konkreten Festsetzung des CSCF im NIM-Beschluss würde eigentlich dazu führen, dass dieser nicht angewendet wird. Dies würde auch die bestehenden individuellen Zuteilungsentscheidungen betreffen, sie könnten also aufgrund eines fehlenden gültigen Korrekturfaktors aufgehoben werden.

Um Rechtssicherheit zu schaffen, möchte der EuGH eine solche „Rückwirkung“ jedoch vermeiden und begrenzt daher zeitlich die Wirkung seiner Ungültigkeitsfeststellung: Zum einen soll diese Feststellung erst nach zehn Monaten Wirkungen entfalten, um der Europäischen Kommission den Erlass der erforderlichen Maßnahmen zu ermöglichen. Zum anderen sollen die auf der Grundlage der für ungültig erklärten Bestimmungen erlassenen Maßnahmen nicht in Frage gestellt werden können.

III. Bewertung

Der EuGH folgt damit im Ergebnis der Generalanwältin beim EuGH: Sie hatte in ihren Schlussanträgen vom 12. November 2015 vorgeschlagen (siehe unser Info-Service 16/15), den Beschluss der Europäischen Kommission zur Festlegung des CSCF für ungültig zu erklären. Jedoch stützt sich der EuGH auf eine andere Begründung:

1. Begründung des CSCF

Die Generalanwältin hatte vorgeschlagen, die Festlegung des CSCF allein aus dem formalen Grund für ungültig zu erklären, dass die Kommission sie unzureichend begründet habe.

Es überrascht daher, dass Ausführungen zur fehlenden Begründung der Kommission in dem EuGH-Urteil fehlen. Dies gilt umso mehr, als der EuGH ja der Kommission zur Aufgabe macht, die Höchstmenge neu zu berechnen und den Korrekturfaktor neu festzulegen. Hier wäre es wünschenswert gewesen, dass der EuGH der Kommission mit auf den Weg gibt, dass sie diese Entscheidung begründet.

2. Fehlende Abwägung zwischen Umweltbelangen und Bedürfnissen der Wirtschaft

Der EuGH rechtfertigt die asymmetrische Behandlung der Berücksichtigung von Emissionen aus der Erzeugung von Strom von Industrieanlagen einerseits und von Stromerzeugern andererseits und die sich daraus ergebende Erhöhung des Korrekturfaktors damit, dass diese dem Hauptziel der Emissionshandels-Richtlinie, nämlich dem Schutz der Umwelt durch eine Verringerung der Treibhausgasemissionen entspreche.

Damit stellt der EuGH indes einseitig auf die Umweltbelange des Emissionshandel-Systems ab. Diese Belange hätten jedoch in eine Abwägung eingestellt werden müssen mit den Interessen und Bedürfnissen der europäischen Wirtschaft. Das Europäische Gericht hatte bereits 2005 in einer Entscheidung ausgeführt, dass mit der Richtlinie damals ein Emissionshandels-System geschaffen werden soll „unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung“. Das Ziel der Verringerung von Treibhausgasen soll „unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der europäischen Wirtschaft“ verwirklicht werden („Vereinigtes Königreich gegen Kommission“ Urteil vom 23. November 2005, Rs. T-178/05, Rn. 60).

IV. Ausblick

Mit dem vorliegenden Urteil sind noch nicht alle Fragen zum CSCF geklärt. Vielmehr sind noch andere Vorabentscheidungsverfahren anhängig, unter anderem aus Deutschland. Aus diesem Grunde erscheint es im Hinblick auf die laufenden Widerspruchsverfahren gegen den CSCF in Deutschland, die die DEHSt alle bis zu einer endgültigen Entscheidung des EuGH ruhend gestellt hat, empfehlenswert, diese Widersprüche aufrecht zu erhalten, bis die weiteren Entscheidungen des EuGH und dann auch die abschließende Festsetzung des CSCF der Kommission vorliegen. Dies gilt, obwohl die Zuteilung für die Vergangenheit nach der Entscheidung unberührt bleibt. Auch dürfte sich das eigentliche Begehren, nämlich eine Mehrzuteilung an Emissionsberechtigungen nach Aufhebung oder zumindest Korrektur eines zu scharfen Korrekturfaktors angesichts des vorliegenden Urteils des EuGH erledigt haben.

Schließlich sind die politischen Auswirkungen dieses Urteils für die derzeit laufende Diskussion um die Ausgestaltung der Zuteilungsregelungen für die vierte Zuteilungsperiode 2021-2030 abzuwarten. Es könnte dazu führen, dass eine geringe Höchstmenge festgesetzt wird. Insbesondere beschleunigt dieses Urteil die Debatte, ob solch ein Instrument wie der sektorübergreifende Korrekturfaktor und damit ein Unsicherheitsfaktor auch in dem System der Zuteilung für die vierte Periode eingeführt werden soll.

Dr. Markus Ehrmann
ehrmann@kk-rae.de