



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

17. Oktober 2013\*

„Vorabentscheidungsersuchen — Schutz der Ozonschicht — System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft — Methode der Zuteilung der Zertifikate — Kostenlose Zuteilung der Zertifikate“

In den verbundenen Rechtssachen C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 und C-640/11

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal Supremo (Spanien) mit Entscheidungen vom 19., 20. 24. und 28. Oktober 2011 sowie vom 18. November 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 14., 21. und 25. November 2011 sowie am 2. und 14. Dezember 2011, in den Verfahren

**Iberdrola SA,**

**Gas Natural SDG SA,**

Beteiligte:

**Administración del Estado u. a. (C-566/11),**

**Gas Natural SDG SA,**

Beteiligte:

**Endesa SA u. a. (C-567/11),**

**Tarragona Power SL,**

Beteiligte:

**Gas Natural SDG SA u. a. (C-580/11),**

**Gas Natural SDG SA,**

**Bizcaia Energía SL,**

Beteiligte:

**Administración del Estado u. a. (C-591/11),**

**Bahía de Bizcaia Electricidad SL,**

\* Verfahrenssprache: Spanisch.

Beteiligte:

**Gas Natural SDG SA u. a. (C-620/11),**

und

**E.ON Generación SL u. a. (C-640/11)**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Fünften Kammer sowie der Richter A. Rosas, D. Šváby (Berichterstatter) und C. Vajda,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. Februar 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Iberdrola SA und der Tarragona Power SL, vertreten durch J. Folguera Crespo, L. Moscoso del Prado González und E. Peinado Iribar, abogados,
- der Gas Natural SDG SA, vertreten durch Á. Martín-Rico Sanz, procuradora im Beistand von A. Morales Plaza und R. Espín Martí, abogados,
- der Endesa SA, vertreten durch F. De Borja Acha Besga und J.J. Lavilla Rubira, abogados, sowie durch M. Merola, avvocato,
- der Bizcaia Energía SL, vertreten durch J. Briones Méndez, procurador im Beistand von J. García Sanz, abogado,
- der Bahía de Bizcaia Electricidad SL, vertreten durch F. González Ruiz, procuradora im Beistand von J. Abril Martínez, abogado,
- der E.ON Generación SL, vertreten durch J. Gutiérrez Aceves, procuradora im Beistand von J.C. Hernanz Junquero, abogado,
- der spanischen Regierung, vertreten durch S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Banciella, E. White und K. Mifsud-Bonnici als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 21. März 2013

folgendes

## Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 10 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. L 275, S. 32).
- 2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen Stromerzeugungsunternehmen und der Administración del Estado (Staatsverwaltung) wegen Herabsetzung der Vergütung für die Stromerzeugung.

## Rechtlicher Rahmen

### *Unionsrecht*

- 3 Nach ihrem fünften Erwägungsgrund soll die Richtlinie 2003/87 dazu beitragen, dass die Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten gemäß der Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen (ABl. L 130, S. 1) durch einen effizienten europäischen Markt für Treibhausgasemissionszertifikate (im Folgenden: Emissionszertifikate) effektiver und unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage erfüllt werden.
- 4 Der siebte Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 lautet:  
„Gemeinschaftsvorschriften für die Zuteilung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten sind notwendig, um die Integrität des Binnenmarktes zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.“
- 5 Art. 1 dieser Richtlinie legt deren Gegenstand wie folgt fest:  
„Mit dieser Richtlinie wird ein System für den Handel mit [Emissionszertifikaten] in der Gemeinschaft geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken.“
- 6 Art. 10 („Zuteilungsmethode“) der Richtlinie 2003/87 bestimmt:  
„Für den am 1. Januar 2005 beginnenden Dreijahreszeitraum teilen die Mitgliedstaaten mindestens 95 % der Zertifikate kostenlos zu. Für den am 1. Januar 2008 beginnenden Fünfjahreszeitraum teilen die Mitgliedstaaten mindestens 90 % der Zertifikate kostenlos zu.“
- 7 Gemäß Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie sind die zugeteilten Zertifikate übertragbar und können zwischen Personen innerhalb der Gemeinschaft sowie unter bestimmten Voraussetzungen zwischen Personen in der Gemeinschaft und Personen in Drittländern übertragen werden.
- 8 Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 sieht vor:  
„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Betreiber für jede Anlage bis spätestens 30. April jeden Jahres eine Anzahl von Zertifikaten abgibt, die den – nach Artikel 15 geprüften – Gesamtemissionen der Anlage im vorherigen Kalenderjahr entspricht, und dass diese Zertifikate anschließend gelöscht werden.“

- 9 In der Mitteilung der Kommission vom 29. November 2006 an den Rat und an das Europäische Parlament über die Bewertung der nationalen Pläne für die Zuteilung von Zertifikaten für Treibhausgasemissionen im zweiten Zeitraum des EU-Emissionshandelssystems mit Bezug auf die Entscheidungen der Kommission vom 29. November 2006 über die nationalen Zuteilungspläne Deutschlands, Griechenlands, Irlands, Lettlands, Litauens, Luxemburgs, Maltas, der Slowakei, Schwedens und des Vereinigten Königreichs gemäß der Richtlinie 2003/87 [KOM(2006) 725 endgültig] heißt es:

„Die Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt hat darauf hingewiesen, dass angeblich aufgrund der mangelnden Reife der Energiemärkte der Wettbewerbsdruck zu gering war und deshalb der Wert der Zertifikate voll auf die Strompreise durchgereicht wurde, was den Stromerzeugern Zufallsgewinne einbrachte. Die Gruppe hat weiterhin empfohlen, dass die Mitgliedstaaten im zweiten Zuteilungszeitraum des EU-Emissionshandelssystems eine nach Sektoren differenzierte Zuteilung ... in Betracht ziehen ...“

- 10 In den Erwägungsgründen 15 und 19 der Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Abl. L 140, S. 63) heißt es:

„(15) Die der Wirtschaft der Gemeinschaft abverlangten zusätzlichen Bemühungen setzen unter anderem voraus, dass das überarbeitete Gemeinschaftssystem mit einem höchstmöglichen Grad an wirtschaftlicher Effizienz und unter vollständig harmonisierten Zuteilungsbedingungen in der Gemeinschaft funktioniert. Die Versteigerung sollte daher das Grundprinzip für die Zuteilung sein, weil sie das einfachste und nach allgemeiner Auffassung wirtschaftlich effizienteste System ist. Dadurch dürften auch Zufallsgewinne wegfallen und neue Marktteilnehmer und Volkswirtschaften mit überdurchschnittlich hohem Wachstum von denselben Wettbewerbsbedingungen profitieren wie existierende Anlagen.

...

(19) Folglich sollte die vollständige Versteigerung der Zertifikate ab 2013 für den Stromsektor zur Regel werden, wobei die Fähigkeit dieses Sektors, die CO<sub>2</sub>-Kostensteigerung abzuwälzen, berücksichtigt werden sollte ...“

### *Spanisches Recht*

- 11 Die Richtlinie 2003/87 wurde durch das Gesetz 1/2005 zur Regelung des Handels mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Ley 1/2005 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero) vom 9. März 2005 (BOE Nr. 59 vom 10. März 2005, S. 8405) (im Folgenden: Gesetz 1/2005) umgesetzt. Dieses Gesetz verpflichtet jeden Betreiber einer Anlage mit einer thermischen Leistung, die 20 MW übersteigt, vor dem 30. April eines jeden Kalenderjahrs eine Anzahl von Emissionszertifikaten abzugeben, die den im vorhergehenden Jahr festgestellten Gesamtemissionen von Treibhausgas entspricht. Für die Zwecke der Abgabe können die Betreiber sowohl die Zertifikate verwenden, die ihnen für jede Anlage nach dem Nationalen Zuteilungsplan zugeteilt worden sind, als auch die auf dem Markt für Emissionszertifikate erworbenen. Nach Art. 16 des Gesetzes 1/2005 „ist“ die Zuteilung von Zertifikaten nach dem nationalen Zuteilungsplan für den Zeitraum 2005 bis 2008 „kostenlos“.

- 12 Die Stromerzeugung in Spanien steht seit dem Erlass des Gesetzes 54/1997 über den Elektrizitätssektor (Ley 54/1997 del sector eléctrico) vom 27. November 1997 (BOE Nr. 285 vom 28. November 1997, S. 35097), mit dem verschiedene europäische Richtlinien über den Binnenmarkt für elektrischen Strom umgesetzt wurden, jedem Betreiber offen, der die erforderlichen technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllt.
- 13 Das erwähnte Gesetz organisiert einen Großhandelsmarkt für Strom, der durch die Compañía Operadora del Mercado de Electricidad SA beaufsichtigt wird, ein Privatunternehmen, das völlig unparteiisch die Transparenz des Marktes und die Unabhängigkeit der Marktteilnehmer gewährleisten soll. Der Markt funktioniert nach einem System, bei dem die Nachfrage nach Energie für jeden Handelszeitraum und die eingegangenen Angebote für diesen Zeitraum aufeinander abgestimmt werden. Die Energie wird zu dem Preis veräußert, den der letzte Erzeuger angeboten hat, dessen Zulassung zum System zur Deckung der Nachfrage nach Strom noch notwendig ist. Es handelt sich um einen „marginalistischen“ Markt, auf dem alle Erzeuger, deren Angebot angenommen worden ist, den gleichen Preis, den sogenannten „Marginalpreis“, erhalten, der dem Preis entspricht, der vom Betreiber der letzten berücksichtigten Erzeugungsanlage angeboten worden ist. Dieser Preis wird am Schnittpunkt der Kurven von Energieangebot und -nachfrage festgesetzt.
- 14 Im Jahr 2006 wurden die von den Verbrauchern zu zahlenden Stromtarife von der Regierung durch ein Königliches Dekret so festgesetzt, dass sie u. a. die auf dem Tagesmarkt festgesetzten Strompreise deckten. Da die aufeinanderfolgenden Königlichen Dekrete die Kosten der Stromerzeugung, wie sie sich auf dem freien Markt ergaben, nicht vollständig berücksichtigten, entstand ein wachsendes Tarifdefizit.
- 15 Am 24. Februar 2006 erließ der Consejo de Ministros (Ministerrat) das Königliche Gesetzesdekret 3/2006 (Real Decreto-Ley 3/2006, BOE Nr. 50 vom 28. Februar 2006, S. 8015, und Berichtigung BOE Nr. 53 vom 3. März 2006, S. 8659, im Folgenden: Königliches Gesetzesdekret 3/2006), mit dem hauptsächlich der Mechanismus geändert werden sollte, der in Spanien angewandt wird, um die An- und Verkaufsangebote für Strom, die gleichzeitig auf dem Tages- und dem Intradaymarkt für die Stromerzeugung von zur selben Unternehmensgruppe gehörenden Stromerzeugern vorgelegt werden, aufeinander abgestimmt werden.
- 16 Nach Art. 2 („Die Treibhausgasemissionsrechte des nationalen Zuteilungsplans 2006 bis 2007“) des Königlichen Gesetzesdekrets 3/2006 wird die Vergütung für die Stromerzeugung um einen Betrag herabgesetzt, der dem Wert der Emissionszertifikate entspricht, die den Stromerzeugern nach dem Nationalen Zuteilungsplan für Zertifikate für die Jahre 2005 bis 2007 für die entsprechenden Zeiträume kostenlos zugeteilt worden sind.
- 17 In den Erwägungsgründen dieses Königlichen Gesetzesdekrets wird diese Herabsetzung damit gerechtfertigt, dass sich die Stromerzeugungsunternehmen dafür entschieden hätten, „den Wert der [Emissionszertifikate] in die Preisbildung auf dem Großhandelsmarkt für Strom einzubeziehen“. Außerdem werden folgende Erläuterungen gegeben:

„Ferner soll die Berücksichtigung des Wertes der ‚Emissionszertifikate‘ bei der Bildung der Preise auf dem Großkundenmarkt für Strom [diese Einbeziehung] widerspiegeln, indem die Vergütung für die betreffenden Erzeugungsanlagen um gleiche Beträge herabgesetzt wird. Außerdem lässt der hohe Tarifdefizit im abgelaufenen Zeitraum des Jahres 2006 es geraten erscheinen, den Wert der Emissionszertifikate bei der Berechnung dieses Defizits abzuziehen. Die Gefahr hoher Preise auf dem Markt für die Stromerzeugung mit ihren nachteiligen und unumkehrbaren unmittelbaren Folgen für die Endverbraucher rechtfertigt die Dringlichkeit des Erlasses der in der vorliegenden Regelung enthaltenen Maßnahmen und deren außerordentlichen Charakter.“

- 18 Am 15. November 2007 erließ der Ministro de Industria, Turismo y Comercio (Minister für Industrie, Tourismus und Handel) in Durchführung von Art. 2 Abs. 3 des Königlichen Gesetzesdekrets 3/2006 die Ministerialverordnung ITC/3315/2007 zur Regelung der Herabsetzung der Vergütung für die Stromerzeugung für das Jahr 2006 um den Betrag, der dem Wert der kostenlos zugeteilten Treibhausgasemissionszertifikate entspricht (Orden por la que se regula, para el año 2006, la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto de invernadero asignados gratuitamente) (BOE Nr. 275 vom 16. November 2007, S. 46991, im Folgenden: Ministerialverordnung ITC/3315/2007). Dazu heißt es in deren Präambel: „Der Betrag, um den die Vergütung für die Erzeugungsanlagen herabgesetzt wird, entspricht den Mehreinnahmen aus der Einbeziehung der Kosten der unentgeltlich zugeteilten Emissionszertifikate bei den Verkaufsangeboten.“

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefrage**

- 19 Die Rechtsmittelführerinnen der Ausgangsverfahren, die Stromerzeugungsunternehmen in Spanien sind, erhoben bei der Abteilung für Verwaltungsstreitsachen der Audiencia Nacional Klagen auf Nichtigerklärung der Ministerialverordnung ITC/3315/2007 mit u. a. der Begründung, dass sie der Richtlinie 2003/87 zuwiderlaufe, weil sie die Unentgeltlichkeit der Emissionszertifikate neutralisiere.
- 20 Diese Klagen wurden von der Audiencia Nacional abgewiesen, da sie der Ansicht war, dass diese Verordnung die Unentgeltlichkeit der Emissionszertifikate nicht neutralisiere.
- 21 Die Rechtsmittelführerinnen der Ausgangsverfahren legten gegen diese Urteile der Audiencia Nacional Kassationsbeschwerde beim vorlegenden Gericht ein. Dieses hat Zweifel in Bezug auf den Begriff der „kostenlosen Zuteilung“ im Sinne der Richtlinie 2003/87.
- 22 Einerseits lasse sich die Ansicht vertreten, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindere, die Berücksichtigung der Kosten der den Stromerzeugungsunternehmen unentgeltlich zugeteilten Emissionszertifikate beim Großhandelspreis für Strom auszuschließen.
- 23 Andererseits könnten diese Maßnahmen die Neutralisierung der Unentgeltlichkeit der ursprünglichen Zuteilung von Emissionszertifikaten bewirken und die Zielsetzung der durch die Richtlinie eingeführten Regelung gefährden, die darin bestehe, die Treibhausgasemissionen durch einen wirtschaftlichen Anreizmechanismus zu senken.
- 24 Daher hat das Tribunal Supremo das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, deren Wortlaut in den Rechtssachen C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 und C-640/11 gleich ist:

Ist Art. 10 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen, dass er der Anwendung nationaler gesetzgeberischer Maßnahmen wie der im vorliegenden Verfahren untersuchten entgegensteht, die bezwecken und bewirken, dass die Vergütung für die Stromerzeugung um den Betrag herabgesetzt wird, der dem Wert der für den entsprechenden Zeitraum kostenlos zugeteilten Treibhausgasemissionszertifikate entspricht?

- 25 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 18. Januar 2012 sind die Rechtssachen C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 und C-640/11 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

## Zur Vorlagefrage

- 26 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 10 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen ist, dass er der Anwendung nationaler gesetzgeberischer Maßnahmen wie der in den Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, die bezwecken und bewirken, dass die Vergütung für die Stromerzeugung um den Betrag herabgesetzt wird, um den diese Vergütung sich durch die Einbeziehung des Wertes der kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate als zusätzliche Erzeugungskosten in den Preis der Verkaufsangebote auf dem Großhandelsmarkt für Strom erhöht hat.
- 27 Wie aus dem Wortlaut von Art. 10 der Richtlinie hervorgeht, wonach die Mitgliedstaaten für den betreffenden Zeitraum mindestens 95 % der Emissionszertifikate kostenlos zuteilen, steht diese Bestimmung Abgaben entgegen, die für die Zuteilung von Zertifikaten erhoben werden.
- 28 Dagegen behandeln weder Art. 10 noch eine andere Bestimmung der Richtlinie die Verwendung der Emissionszertifikate noch beschränken sie ausdrücklich das Recht der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu erlassen, um die wirtschaftlichen Folgen der Verwendung der Emissionszertifikate zu beeinflussen.
- 29 Daher können die Mitgliedstaaten grundsätzlich wirtschaftspolitische Maßnahmen wie eine Kontrolle der auf dem Markt für bestimmte wesentliche Güter oder Ressourcen praktizierten Preise erlassen, die die Art und Weise regeln, in der der Wert der den Erzeugern kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate auf die Verbraucher abgewälzt wird.
- 30 Der Erlass solcher Maßnahmen darf jedoch weder den Grundsatz der kostenlosen Zuteilung der Emissionsquoten neutralisieren noch die Zielsetzung der Richtlinie 2003/87 beeinträchtigen.
- 31 Zum ersten Gesichtspunkt ist festzustellen, dass der Begriff der Unentgeltlichkeit im Sinne von Art. 10 der Richtlinie 2003/87 nicht nur der unmittelbaren Festsetzung eines Preises für die Zuteilung von Emissionszertifikaten, sondern auch der nachträglichen Erhebung einer Abgabe für die Zuteilung dieser Zertifikate entgegensteht.
- 32 Im vorliegenden Fall soll, wie aus den Erwägungsgründen des Königlichen Gesetzesdekrets 3/2006 und der Ministerialverordnung ITC/3315/2007 hervorgeht, die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung verhindern, dass die Verbraucher die Folgen der Einbeziehung des Wertes der kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate in den Preis der Verkaufsangebote auf dem Strommarkt zu tragen haben.
- 33 Die spanischen Stromerzeuger haben nämlich den Wert der Emissionszertifikate in der gleichen Weise in den Preis ihrer Angebote auf dem Stromgroßhandelsmarkt einbezogen wie alle anderen mit der Stromerzeugung zusammenhängenden Kosten, obwohl ihnen diese Zertifikate kostenlos zugeteilt wurden.
- 34 Wie das vorlegende Gericht ausführt, ist diese Praxis zwar wirtschaftlich betrachtet zweckmäßig, da die Verwendung ihm zugeteilter Emissionszertifikate durch ein Unternehmen implizite Kosten, sogenannte „Opportunitätskosten“, darstellt, die im Verzicht des Unternehmens auf die Erlöse bestehen, die es durch den Verkauf dieser Zertifikate auf dem Markt für Emissionszertifikate erzielen würde. Allerdings führt die Kombination dieser Praxis mit dem System der Festsetzung der Preise auf dem spanischen Stromerzeugungsmarkt dazu, dass den Stromerzeugern Zufallsgewinne verschafft werden.
- 35 Der Tagesmarkt für die Stromerzeugung in Spanien ist ein „marginalistischer“ Markt, auf dem alle Erzeuger, deren Angebot angenommen worden ist, den gleichen Preis erhalten, nämlich den Preis, der vom Betreiber der letzten berücksichtigten Produktionsanlage angeboten worden ist. Da dieser „Marginalpreis“ im betreffenden Zeitraum durch die Angebote der Betreiber von

Gas-und-Dampf-Kombikraftwerken, einer Technologie, für die kostenlose Emissionszertifikate erteilt werden, bestimmt wurde, schlägt sich die Einbeziehung des Wertes der Zertifikate bei der Berechnung der Preise dieser Angebote im Strompreis für den gesamten Markt nieder.

- 36 Daher betrifft die in der Ministerialverordnung ITC/3315/2007 geregelte Herabsetzung der Vergütung nicht nur die Unternehmen, die kostenlose Emissionszertifikate erhalten haben, sondern auch die Kraftwerke, die keine Zertifikate benötigen, wie die Wasser- und die Kernkraftwerke, da sich die Einbeziehung des Wertes der Emissionszertifikate in die Kostenstruktur in dem Strompreis niederschlägt, der jedem Stromerzeuger gezahlt wird, der auf dem spanischen Stromgroßhandelsmarkt tätig ist.
- 37 Wie aus den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen hervorgeht, berücksichtigt die in den Ausgangsverfahren fragliche Regelung ferner weitere Faktoren neben der Menge der zugeteilten Zertifikate, insbesondere Typ und Emissionsfaktor eines Kraftwerks. Die in der in den Ausgangsverfahren fraglichen Regelung vorgesehene Herabsetzung der Vergütung für die Stromerzeugung wird so berechnet, dass sie nur den Mehrpreis betrifft, der sich aus der Einbeziehung der Opportunitätskosten der Zertifikate ergibt. Dies wird schließlich dadurch bestätigt, dass die Abgabe nicht erhoben wird, wenn die Kraftwerksbetreiber die kostenlos zugeteilten Zertifikate auf dem Sekundärmarkt verkaufen.
- 38 Die in den Ausgangsverfahren fragliche Regelung dient also nicht zur nachträglichen Erhebung einer Abgabe für die Zuteilung von Emissionszertifikaten, sondern zur Dämpfung der Wirkungen der Zufallsgewinne, zu denen die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten auf dem spanischen Strommarkt geführt hat.
- 39 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Art. 10 der Richtlinie 2003/87 den betreffenden Erzeugern keine Subventionen gewähren, sondern die wirtschaftlichen Auswirkungen der sofortigen und einseitigen Einführung eines Marktes für Emissionszertifikate durch die Europäische Union mildern, d. h. eine Einbuße an Wettbewerbsfähigkeit bei bestimmten von dieser Richtlinie erfassten Erzeugungssektoren verhindern sollte.
- 40 Wie in Randnr. 9 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, war der Wettbewerbsdruck nicht stark genug, um die Berücksichtigung des Wertes der Emissionszertifikate bei den Strompreisen zu begrenzen, so dass auf diese Weise die Stromerzeuger Zufallsgewinne erzielen konnten. Wie aus den Erwägungsgründen 15 und 19 der Richtlinie 2009/29 hervorgeht, werden die Emissionszertifikate im Übrigen, um Zufallsgewinne auszuschließen, ab 2013 nach einem Mechanismus der vollständigen Versteigerung zugeteilt.
- 41 Somit erfordert der durch die Richtlinie 2003/87 eingeführte Mechanismus der kostenlosen Zuteilung der Emissionszertifikate nicht, dass die Stromerzeuger den Wert dieser Zertifikate bei den Strompreisen berücksichtigen und auf diese Weise Zufallsgewinne erzielen können.
- 42 Infolgedessen steht der Begriff der Unentgeltlichkeit der Zertifikate im Sinne von Art. 10 der Richtlinie 2003/87 einer Regelung wie der in den Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegen, durch die die Vergütung der Stromerzeuger herabgesetzt wird, um die Zufallsgewinne aus der kostenlosen Zuteilung der Emissionszertifikate auszugleichen, sofern die Zielsetzung dieser Richtlinie, wie in Randnr. 30 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, nicht beeinträchtigt wird.
- 43 Was den zweiten Gesichtspunkt betrifft, so zielt die Richtlinie 2003/87 in erster Linie auf eine Verringerung der Treibhausgasemissionen ab. Dieses Ziel soll unter Beachtung einer Reihe von Teilzielen und durch Einsatz bestimmter Instrumente erreicht werden. Das Hauptinstrument hierfür ist das System der Union für den Handel mit Treibhausgasemissionsrechten. Teilziele, die mit diesem System erreicht werden sollen, sind nach den Erwägungsgründen 5 und 7 der Richtlinie u. a. der

Schutz der wirtschaftlichen Entwicklung, der Beschäftigungslage, der Integrität des Binnenmarkts und der Wettbewerbsbedingungen (vgl. Urteil vom 29. März 2012, Kommission/Estland, C-505/09 P, Randnr. 79).

- 44 Im vorliegenden Fall stellt sich daher insbesondere die Frage, ob die in den Ausgangsverfahren fragliche Regelung nicht durch den Ausgleich der sich aus der kostenlosen Zuteilung der Zertifikate ergebenden Zufallsgewinne das Ziel der durch die Richtlinie 2003/87 eingeführten Regelung, nämlich die Emissionsverringerung, beeinträchtigt, die auf der Einbeziehung der Umweltkosten bei der Berechnung der Preise der Erzeugnisse beruht.
- 45 Erstens war die kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate eine Übergangsmaßnahme, um zu verhindern, dass die Unternehmen aufgrund der Einführung eines Systems des Austauschs von Emissionszertifikaten an Wettbewerbsfähigkeit einbüßten. Sie betrifft daher das Umweltziel der Emissionsverringerung nicht unmittelbar.
- 46 Zweitens berührt die in den Ausgangsverfahren fragliche Regelung nicht den Markt für Emissionszertifikate, sondern die Zufallsgewinne, die sämtliche Stromerzeuger in Spanien durch die Einbeziehung des Wertes dieser Zertifikate bei der Berechnung der für die Festsetzung des Preises auf dem Großhandelsmarkt berücksichtigten Angebotspreise erzielen konnten, da es sich um einen „marginalistischen“ Markt handelt.
- 47 Die Unternehmen können nämlich die ihnen kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate für ihre Stromerzeugungstätigkeit nutzen oder sie auf dem Markt für Emissionszertifikate verkaufen, je nach deren Marktwert und den Gewinnen, die sie auf diese Weise erzielen können.
- 48 Drittens ist festzustellen, dass die in den Ausgangsverfahren fragliche Regelung dem Umweltziel der Richtlinie 2003/87 nicht schadet, das darin besteht, die Verringerung der Emissionen zu fördern.
- 49 Zum einen wurde nämlich durch die Richtlinie zur Verringerung der Treibhausgasemissionen ein System des Austauschs von Emissionsrechten eingeführt. Wie es in Art. 1 der Richtlinie heißt, sind die Voraussetzungen für die Förderung der Verringerung der Treibhausgasemissionen kosteneffizient und wirtschaftlich effizient, da sich der Erzeuger je nach der für ihn wirtschaftlich vorteilhaftesten Option dafür entscheiden kann, entweder in wirksamere Technologien zu investieren, die weniger Treibhausgas emittieren, mehr Emissionszertifikate zu nutzen, oder die Erzeugung zu verringern. Da nach der in den Ausgangsverfahren fraglichen Regelung der Wert der Emissionszertifikate durch deren Verkauf realisiert werden kann, wirkt sich diese Regelung offensichtlich nicht so aus, dass die Stromerzeuger von einer Verringerung der Treibhausgasemissionen abgehalten werden.
- 50 Zum anderen sind die Kosten der Treibhausgasemission bei der Berechnung des Angebotspreises der Erzeuger auf dem Stromgroßhandelsmarkt einbezogen worden. Da höhere Erzeugungskosten ihre Position auf diesem Markt schwächen, erhalten die Stromerzeuger einen Anreiz, die mit ihrer Tätigkeit verbundenen Emissionen zu verringern.
- 51 Schließlich verpflichtet das Gesetz 1/2005 die Stromerzeugungsunternehmen, jedes Jahr eine Anzahl von Emissionszertifikaten entsprechend den im vorhergehenden Kalenderjahr geprüften Gesamtemissionen der Anlage gemäß Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 abzugeben, damit diese Zertifikate anschließend gelöscht werden.
- 52 Mehrere Erzeuger haben jedoch in ihren beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen geltend gemacht, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Herabsetzung der Vergütung der Stromerzeugung so ausgestaltet sei, dass sie den Anreiz zur Verringerung der Treibhausgasemissionen beseitige.

- 53 Zwar geht aus den Antworten auf die schriftlichen Fragen des Gerichtshofs hervor, dass die in der Ministerialverordnung ITC/3315/2007 vorgesehene Formel für die Berechnung dieser Herabsetzung dazu führen kann, dass die Verringerung der Treibhausgasemissionen durch einen bestimmten Kraftwerksbetreiber eine Erhöhung der von ihm geschuldeten Abgabe bewirken kann.
- 54 Die spanische Regierung hat jedoch ausgeführt, dass diese zusätzlichen Kosten nicht den Gewinn aufzehrten, der durch die Beteiligung am Austausch von Emissionszertifikaten erzielt werde.
- 55 Dazu ist zu bemerken, dass der Anreiz zur Verringerung der Emissionen der einzelnen Anlagen in dem Gewinn besteht, der erzielt wird, wenn sich der Bedarf an Emissionszertifikaten verringert, die unabhängig davon, ob sie kostenlos zugeteilt worden sind, einen durch ihren Verkauf realisierbaren wirtschaftlichen Wert haben.
- 56 Außerdem erfordert das von der Richtlinie 2003/87 verfolgte Ziel, die Treibhausgasemissionen auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise zu verringern, wie in Randnr. 41 dieses Urteils ausgeführt worden ist, nicht, dass die Unternehmen die Kosten der Emissionszertifikate, die kostenlos zugeteilt worden sind, bei den Verbraucherpreisen berücksichtigen.
- 57 Da auf dem spanischen Stromerzeugungsmarkt an alle Erzeuger ein einheitlicher Preis gezahlt wird und der Endverbraucher keine Kenntnis von der Technologie hat, die für die Erzeugung des Stroms, den er verbraucht und dessen Tarif vom Staat festgesetzt wird, angewandt wird, hat der Umfang, in dem die Stromerzeuger die Kosten, die die Verwendung der Emissionszertifikate verursacht, bei den Preisen berücksichtigen können, keinen Einfluss auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen.
- 58 Infolgedessen kann eine Abgabe, wie sie in der in den Ausgangsverfahren fraglichen Regelung vorgesehen ist, die die Vergütung für die Stromerzeugungstätigkeit herabsetzt, zwar den Anreiz zur Verringerung der Treibhausgasemissionen abschwächen, doch beseitigt sie ihn nicht vollständig.
- 59 Nach alledem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass Art. 10 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen ist, dass er der Anwendung nationaler gesetzgeberischer Maßnahmen wie der in den Ausgangsverfahren streitigen nicht entgegensteht, die bezwecken und bewirken, dass die Vergütung für die Stromerzeugung um den Betrag herabgesetzt wird, um den diese Vergütung sich durch die Einbeziehung des Wertes der kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate in den Preis der Verkaufsangebote auf dem Großhandelsmarkt für Strom erhöht hat.

## **Kosten**

- 60 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden 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 (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

**Art. 10 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 ist dahin auszulegen, dass er der Anwendung nationaler gesetzgeberischer Maßnahmen wie der in den Ausgangsverfahren streitigen nicht entgegensteht, die bezwecken und bewirken, dass die Vergütung für die Stromerzeugung um den Betrag herabgesetzt wird, um den diese Vergütung sich durch die Einbeziehung des Wertes der kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate in den Preis der Verkaufsangebote auf dem Großhandelsmarkt für Strom erhöht hat.**

Unterschriften