



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Erste Kammer)

16. Juni 2021*

„Umwelt – Verordnung (EU) Nr. 517/2014 – Fluorierte Treibhausgase – Zuweisung von Quoten für das Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen – Einrede der Rechtswidrigkeit – Art. 16 und Anhänge V und VI der Verordnung Nr. 517/2014 – Diskriminierungsverbot – Begründungspflicht“

In der Rechtssache T-126/19,

Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji mit Sitz in Warschau (Polen),
Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt A. Galos,

Klägerin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann und M. Jáuregui Gómez als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Europäisches Parlament, vertreten durch L. Visaggio, A. Tamás und W. Kuzmienko als Bevollmächtigte,

und durch

Rat der Europäischen Union, vertreten durch K. Michoel und I. Tchórzewska als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

wegen eines auf Art. 263 AEUV gestützten Antrags auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission vom 11. Dezember 2018, mit dem der Klägerin für das Jahr 2019 eine Quote von 4 096 Tonnen CO₂-Äquivalent an teilfluorierten Kohlenwasserstoffen zugewiesen wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Erste Kammer)

* Verfahrenssprache: Polnisch.

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kanninen, des Richters M. Jaeger (Berichterstatter) und der Richterin O. Porchia,

Kanzler: E. Coulon,

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits, Verfahren und Anträge der Parteien

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Die Verordnung (EU) Nr. 517/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über fluorierte Treibhausgase und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 842/2006 (ABl. 2014, L 150, S. 195) wurde im Rahmen der Bekämpfung von Treibhausgasemissionen erlassen.
- 2 Nach dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 517/2014 müssten die Industrieländer die Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 % gegenüber den Werten von 1990 verringern, um den weltweiten Klimawandel auf einen Temperaturanstieg von 2 °C zu begrenzen und damit unerwünschte Klimaauswirkungen zu vermeiden.
- 3 Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (HFKW) sind eine Kategorie fluorierter Treibhausgase, deren Treibhausgaspotenzial viel größer ist als das von Kohlendioxid (CO₂) und die u. a. in Kälte- und Klimaanlage, in Aerosolen und bei der Herstellung von Isolierschäumen verwendet werden.
- 4 Nach dem 13. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 517/2014 wurde die allmähliche Verringerung der Menge von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen, die in Verkehr gebracht werden kann, als wirksamster und kostengünstigster Weg zur langfristigen Verringerung der Emissionen dieser Stoffe ermittelt.
- 5 Um diese allmähliche Verringerung umzusetzen, sieht die Verordnung Nr. 517/2014 vor, dass die Europäische Kommission u. a. jedes Jahr eine Höchstmenge an HFKW, die auf dem Markt der Europäischen Union in Verkehr gebracht werden kann, sowie die HFKW-Quoten, ausgedrückt in „Tonne(n) CO₂-Äquivalent“, festsetzen muss, die die Hersteller oder Einführer in Verkehr bringen dürfen.
- 6 In diesem Zusammenhang hat die Kommission nach Art. 17 dieser Verordnung auch ein elektronisches Register für die Quoten für das Inverkehrbringen von HFKW (im Folgenden: HFKW-Register) eingerichtet, dessen Funktionieren sie sicherstellt. Die auf dem HFKW-Markt tätigen Hersteller und Einführer müssen sich in dieses Register eintragen lassen.
- 7 Die Klägerin, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, ist ein polnisches Unternehmen, das seit dem 1. Juli 2014 als „neuer Marktteilnehmer“ in das HFKW-Register eingetragen ist, d. h. ein Unternehmen, das für den in Art. 16 Abs. 2 der Verordnung

Nr. 517/2014 genannten Zeitraum von 2009 bis 2012 kein Inverkehrbringen von HFKW mitgeteilt hat und dessen zugeteilte HFKW-Quoten ausschließlich auf den jährlichen Anmeldungen beruhen, die es der Kommission nach dieser Vorschrift übermittelt.

- 8 Für das Jahr 2015 meldete die Klägerin einen Bedarf von 298 059 Tonnen CO₂-Äquivalent an HFKW an, und ihr wurde eine Quote von 65 004 Tonnen CO₂-Äquivalent zugewiesen. Dennoch brachte sie im Jahr 2015 keine HFKW in Verkehr.
- 9 Für das Jahr 2016 meldete die Klägerin einen Bedarf von 320 945 Tonnen CO₂-Äquivalent an HFKW an, und ihr wurde eine Quote von 47 690 Tonnen CO₂-Äquivalent zugewiesen. Dennoch brachte sie im Jahr 2016 keine HFKW in Verkehr.
- 10 Für das Jahr 2017 meldete die Klägerin einen Bedarf von 221 320 Tonnen CO₂-Äquivalent an HFKW an, und ihr wurde nach ihren Angaben eine Quote von 34 690 Tonnen CO₂-Äquivalent zugewiesen. Nach den Angaben der Kommission wurde ihr hingegen eine Quote von 34 060 Tonnen CO₂-Äquivalent zugewiesen. Im Jahr 2017 brachte die Klägerin 34 047 Tonnen CO₂-Äquivalent in Verkehr.
- 11 Für das Jahr 2018 meldete die Klägerin einen Bedarf von 218 915 Tonnen CO₂-Äquivalent an HFKW an, und ihr wurde eine Quote von 11 650 Tonnen CO₂-Äquivalent zugewiesen. Gemäß den vorläufigen Daten brachte sie im Jahr 2018 15 884 Tonnen CO₂-Äquivalent in Verkehr.
- 12 Für das Jahr 2019 meldete die Klägerin einen Bedarf von 207 433 Tonnen CO₂-Äquivalent an HFKW an.
- 13 Mit Beschluss der Kommission vom 11. Dezember 2018 (im Folgenden: angefochtener Beschluss) wurde der Klägerin für das Jahr 2019 eine Quote von 4 096 Tonnen CO₂-Äquivalent zugewiesen. Sie wurde darüber am 12. Dezember 2018 per E-Mail in Kenntnis gesetzt.

Verfahren und Anträge der Parteien

- 14 Mit Klageschrift, die am 21. Februar 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.
- 15 Am 29. Mai 2019 hat die Kommission die Klagebeantwortung eingereicht.
- 16 Am 31. Juli 2019 hat die Klägerin die Erwiderung eingereicht.
- 17 Am 19. September 2019 hat die Kommission die Gegenerwiderung eingereicht.
- 18 Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union, die als Streithelfer zur Unterstützung der Kommission zugelassen worden sind, haben ihre Streithilfeschriftsätze am 30. September 2019 eingereicht.
- 19 Die Kommission hat am 14. Oktober 2019 mitgeteilt, dass sie keine Stellungnahme zu den Streithilfeschriftsätzen abzugeben habe. Die Klägerin hat zu diesen Schriftsätzen am 25. Oktober 2019 Stellung genommen.
- 20 Am 25. Mai 2020 hat das Gericht (Erste Kammer) im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 seiner Verfahrensordnung den Hauptparteien und den Streithelfern Fragen gestellt.

- 21 Am 10. Juli 2020 haben die Hauptparteien und die Streithelfer die Fragen des Gerichts beantwortet.
- 22 Am 27. Juli 2020 hat die Kommission zur Antwort der Klägerin Stellung genommen.
- 23 Am 6. August 2020 hat die Klägerin zu den Antworten der Kommission Stellung genommen.
- 24 Am 26. Oktober 2020 hat das Gericht (Erste Kammer) im Rahmen einer prozessleitenden Maßnahme nach Art. 89 der Verfahrensordnung der Kommission eine neue Frage gestellt, die sie am 9. November 2020 beantwortet hat.
- 25 Auf Aufforderung des Gerichts, sich zur Antwort der Kommission zu äußern, hat die Klägerin keine Stellungnahme abgegeben.
- 26 Die Klägerin beantragt,
- „Art. 16 der Verordnung... Nr. 517/2014 ..., der die Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses bildet, für ungültig zu erklären und folglich festzustellen, dass der angefochtene Beschluss insoweit fehlerhaft ist“;
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 27 Die Kommission beantragt,
- die Klage abzuweisen;
 - der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.
- 28 Die Streithelfer beantragen die Abweisung der Klage.
- 29 Da die Parteien keine mündliche Verhandlung beantragt haben, hat das Gericht (Erste Kammer) gemäß Art. 106 Abs. 3 der Verfahrensordnung beschlossen, ohne mündliches Verfahren zu entscheiden.

Rechtliche Würdigung

Zum Gegenstand der Klage

- 30 Mit ihrer Klage beantragt die Klägerin beim Gericht nach dem Wortlaut ihres Klageantrags, „Art. 16 der Verordnung ... Nr. 517/2014 ..., der die Rechtsgrundlage des angefochtenen Beschlusses bildet, für ungültig zu erklären und folglich festzustellen, dass der angefochtene Beschluss insoweit fehlerhaft ist“.
- 31 Allerdings ergibt sich aus dem Text der Klageschrift, dass dieser Antrag, wie die Kommission in ihrer Klagebeantwortung feststellt, dahin zu verstehen ist, dass er auf die Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses gerichtet ist und dass zu diesem Zweck gemäß Art. 277 AEUV eine Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 16 der Verordnung Nr. 517/2014 erhoben wird.

Zur Zulässigkeit der Einrede der Rechtswidrigkeit

- 32 Die Kommission macht geltend, die von der Klägerin erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit sei unzulässig. Insoweit trägt sie vor, die Klägerin habe erstens die speziellen Vorschriften, auf die diese Einrede abziele, nicht hinreichend präzisiert, zweitens mache sie die Rechtswidrigkeit von Art. 16 Abs. 5 und von Anhang V der Verordnung Nr. 517/2014 zum ersten Mal – und daher verspätet – im Rahmen ihrer Antwort auf die vom Gericht gestellte Frage geltend, drittens sei der rechtliche Zusammenhang zwischen dem angefochtenen Beschluss und den von der Einrede der Rechtswidrigkeit betroffenen Vorschriften nicht nachgewiesen, und viertens besitze die Klägerin, soweit sie mit ihrer Einrede der Rechtswidrigkeit Art. 16 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 517/2014 angreife, kein Rechtsschutzinteresse.
- 33 Nach ständiger Rechtsprechung ist eine im Rahmen der Anfechtung eines dritten Rechtsakts nach Art. 277 AEUV inzident erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit nur zulässig, wenn zwischen diesem Akt und der Rechtsnorm, deren mutmaßliche Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, ein Zusammenhang besteht. Da Art. 277 AEUV nicht den Zweck hat, einer Partei zu gestatten, die Anwendbarkeit jedes beliebigen Rechtsakts mit allgemeinem Charakter im Rahmen einer beliebigen Klage in Abrede zu stellen, ist die Tragweite einer Einrede der Rechtswidrigkeit auf das zu beschränken, was zur Entscheidung über den Rechtsstreit unerlässlich ist. Daraus folgt, dass der allgemeine Rechtsakt, dessen Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, unmittelbar oder mittelbar auf den streitgegenständlichen Fall anwendbar sein muss und dass ein unmittelbarer rechtlicher Zusammenhang zwischen der angefochtenen individuellen Entscheidung und dem fraglichen allgemeinen Rechtsakt bestehen muss (vgl. Urteil vom 30. April 2019, Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 34 Jedoch ist Art. 277 AEUV nach ständiger Rechtsprechung hinreichend weit auszulegen, um den Personen, die von der direkten Klage gegen allgemeine Rechtshandlungen der Organe ausgeschlossen sind, eine effektive Rechtmäßigkeitskontrolle dieser Rechtshandlungen zu gewährleisten. Der Anwendungsbereich von Art. 277 AEUV muss sich somit auf Rechtshandlungen der Organe erstrecken, die für den Erlass der mit der Nichtigkeitsklage angegriffenen Entscheidung tragend waren, in dem Sinne, dass diese Entscheidung im Wesentlichen auf diesen beruht, auch wenn sie formell nicht die Rechtsgrundlage waren (vgl. Urteil vom 30. April 2019, Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung). Zudem dürfen bei der Prüfung der Einrede der Rechtswidrigkeit die Vorschriften einer einheitlichen Regelung nicht künstlich getrennt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2020, Kommission und Rat/Carreras Sequeros u. a., C-119/19 P und C-126/19 P, EU:C:2020:676, Rn. 76).
- 35 Insoweit ist erstens festzustellen, dass die Klägerin die Vorschriften, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, hinreichend klar bezeichnet hat.
- 36 Wie aus dem ersten Klageantrag der Klägerin hervorgeht, bezieht sie sich mit ihrer Einrede der Rechtswidrigkeit nämlich auf Art. 16 der Verordnung Nr. 517/2014. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Art. 16 der Verordnung Nr. 517/2014 auf ihren Anhang V verweist und dass ihre Anhänge V und VI wiederum auf ihren Art. 16 verweisen, so dass davon auszugehen ist, dass sich die Einrede der Rechtswidrigkeit gegen Art. 16 dieser Verordnung in Verbindung mit ihren Anhängen V und VI richtet. Schließlich geht aus der Klageschrift klar hervor, dass die Klägerin geltend macht, dass das System der Aufteilung der HFKW-Quoten vor allem deshalb rechtswidrig sei, weil Unternehmen, die für den Zeitraum von 2009 bis 2012 kein Inverkehrbringen von HFKW mitgeteilt hätten (im Folgenden: neue Marktteilnehmer), gegenüber Unternehmen, die für diesen

Zeitraum ein Inverkehrbringen von HFKW mitgeteilt hätten (im Folgenden: etablierte Unternehmen), diskriminiert würden. Damit bezieht sich die Klägerin auf die gesamte Regelung des Art. 16 der Verordnung Nr. 517/2014 in Verbindung mit ihren Anhängen V und VI.

- 37 Daraus folgt auch, dass das Vorbringen der Kommission, dass die Klägerin die Rechtswidrigkeit bestimmter Vorschriften der in Rede stehenden Regelung erst in einem fortgeschrittenen Stadium des Verfahrens und daher verspätet geltend gemacht habe, sachlich unzutreffend ist.
- 38 Zweitens ist zum angeblichen Fehlen eines Zusammenhangs zwischen den Vorschriften, gegen die sich die Einrede der Rechtswidrigkeit richtet, und dem angefochtenen Beschluss zum einen festzustellen, dass der angefochtene Beschluss gemäß Art. 16 Abs. 5 der Verordnung Nr. 517/2014 auf der Grundlage einer Anmeldung der Klägerin nach Art. 16 Abs. 2 dieser Verordnung erlassen wurde. Zum anderen bemisst sich die der Klägerin durch diesen Beschluss zugewiesene Quote sowohl nach der Anzahl der neuen Marktteilnehmer und der Menge der von ihnen beantragten Quoten als auch nach der Menge der Quoten, die jeweils den etablierten und den neuen Marktteilnehmern, für die zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses bereits ein Referenzwert bestimmt wurde (vgl. Rn. 57 unten), zugewiesen wurden, so dass der angefochtene Beschluss notwendigerweise unmittelbar oder mittelbar auf der Gesamtheit der Regeln für die Zuweisung der Quoten nach Art. 16 dieser Verordnung und den Anhängen, auf die dieser Artikel verweist, beruht.
- 39 Im Übrigen wäre es unter den Umständen des vorliegenden Falls, in dem die von der Einrede der Rechtswidrigkeit betroffene Regelung aus einer Kombination der Vorschriften besteht, die in Art. 16 und in den Anhängen V und VI der Verordnung Nr. 517/2014 enthalten sind, ein künstliches Vorgehen, wenn das Gericht diese Regelung bei der Prüfung der Einrede der Rechtswidrigkeit in ihre verschiedenen Vorschriften aufteilte.
- 40 Nach alledem ist festzustellen, dass der erforderliche Zusammenhang zwischen den Vorschriften, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, und dem angefochtenen Beschluss erwiesen ist.
- 41 Was drittens das angebliche Fehlen eines Rechtsschutzinteresses der Klägerin anlangt, so geht die Kommission bei ihrer Argumentation von der Prämisse aus, dass die Abs. 2 und 3 von Art. 16 der Verordnung Nr. 517/2014 für die Zwecke der Prüfung der Einrede der Rechtswidrigkeit vom Rest der Vorschriften dieses Artikels und der Anhänge, auf die er verweist, getrennt werden können. Hierzu genügt die Feststellung, dass diese Prämisse im vorliegenden Fall falsch ist, wie sich aus den Rn. 38 und 39 oben ergibt.
- 42 Im Übrigen würde Art. 277 AEUV jeder praktischen Wirksamkeit beraubt, wenn der Argumentation der Kommission betreffend Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 517/2014 zu folgen wäre. Die Kommission trägt nämlich vor, dass der Klägerin keine Quote zugewiesen werden könnte, wenn die in Rede stehende Vorschrift aus der Rechtsordnung wegfallen sollte, wodurch der Klägerin das Interesse genommen werde, ihre Rechtswidrigkeit geltend zu machen. Dieser Standpunkt läuft darauf hinaus, einem Rechtsunterworfenen die Möglichkeit zu nehmen, die Rechtmäßigkeit der Voraussetzungen anzufechten, von denen eine Vorschrift die Einräumung eines Rechts abhängig macht.
- 43 Nach alledem ist der Schluss zu ziehen, dass die von der Klägerin erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit zulässig ist.

Zur Begründetheit

- 44 Mit ihrer Klage begehrt die Klägerin die Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses. Insoweit erhebt sie eine Einrede der Rechtswidrigkeit in Bezug auf das mit der Verordnung Nr. 517/2014 eingeführte System der Zuweisung von Quoten.
- 45 Zur Stützung dieser Einrede der Rechtswidrigkeit trägt die Klägerin zwei Rügen vor, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot und zweitens eine unzureichende Begründung geltend macht.

Zur Rüge eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot

- 46 Mit ihrer ersten Rüge macht die Klägerin geltend, die mit der Verordnung Nr. 517/2014 eingeführten Regeln für die Zuweisung der Quoten verstießen gegen das Diskriminierungsverbot, da sie zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der neuen Marktteilnehmer und der etablierten Unternehmen führten. Die Kommission, die vom Rat und vom Parlament unterstützt wird, bestreitet das Vorbringen der Klägerin.
- 47 Nach ständiger Rechtsprechung besagt das Diskriminierungsverbot bzw. der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 48 Somit ist zunächst zu prüfen, ob die von der Klägerin ins Treffen geführte unterschiedliche Behandlung vergleichbare Sachverhalte betrifft, sodann, ob diese unterschiedliche Behandlung zu Nachteilen führt, und schließlich, ob diese unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist.

– Zum Vorliegen einer unterschiedlichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte

- 49 Zum Vorbringen der Klägerin in Bezug auf eine diskriminierende Behandlung neuer Marktteilnehmer gegenüber etablierten Unternehmen ist darauf hinzuweisen, dass die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes durch eine unterschiedliche Behandlung voraussetzt, dass die betreffenden Sachverhalte im Hinblick auf alle Merkmale, die sie kennzeichnen, vergleichbar sind (Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 25).
- 50 Nach der Rechtsprechung sind die Merkmale unterschiedlicher Sachverhalte und somit deren Vergleichbarkeit u. a. im Licht des Gegenstands und des Ziels der Unionsmaßnahme, die die fragliche Unterscheidung einführt, zu bestimmen und zu beurteilen. Außerdem sind die Grundsätze und Ziele des Regelungsbereichs zu berücksichtigen, in den die in Rede stehende Maßnahme fällt (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Im vorliegenden Fall ist erstens auf die Funktionsweise des mit der Verordnung Nr. 517/2014 eingeführten Systems der Zuweisung der HFKW-Quoten hinzuweisen.

- 52 Die Kommission weist den Unternehmen gemäß Art. 16 Abs. 5 der Verordnung Nr. 517/2014 in Verbindung mit ihrem Anhang VI jährlich ihre Quoten für das Inverkehrbringen von HFKW zu.
- 53 Im Rahmen der Festlegung der Quoten, die den Unternehmen zugewiesen werden, unterscheidet die Verordnung Nr. 517/2014 in ihrem Anhang VI zwischen Unternehmen, die über einen Referenzwert verfügen, und solchen, die über keinen verfügen.
- 54 Jedes Unternehmen, für das ein Referenzwert bestimmt wurde, erhält nach Anhang VI Nr. 1 der Verordnung Nr. 517/2014 eine Quote, die dem Produkt aus 89 % des Referenzwertes und dem in Anhang V für das entsprechende Jahr angegebenen Prozentsatz entspricht.
- 55 Dagegen erhalten Unternehmen, für die kein Referenzwert bestimmt wurde und die eine Anmeldung gemäß Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 517/2014 übermittelt haben, gemäß Anhang VI Nr. 2 dieser Verordnung eine Quote, die gemäß einer Berechnung in mehreren Schritten festgelegt wird.
- 56 Zunächst wird die Gesamtmenge an HFKW ermittelt, die diesen Unternehmen zugewiesen werden kann. Zu diesem Zweck wird die Summe der den Unternehmen mit Referenzwert zugewiesenen Quoten von der in Anhang V der Verordnung Nr. 517/2014 angegebenen Höchstmenge des betreffenden Jahres abgezogen. Sodann erhält jedes Unternehmen eine Quote, die sich nach der beantragten Menge, der noch verfügbaren Menge und der Anzahl und dem Umfang der sonstigen Anmeldungen nach Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 517/2014 richtet.
- 57 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich für jedes Unternehmen ein Referenzwert bestimmt werden kann. Der Referenzwert beruht auf der Menge an HFKW, die ein Unternehmen in einem bestimmten Zeitraum rechtmäßig in der Union in Verkehr gebracht hat, und wird von der Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts für einen Zeitraum von drei Jahren festgelegt.
- 58 In der ersten Phase der Anwendung der Verordnung Nr. 517/2014 wurde indessen nur für die etablierten Unternehmen ein Referenzwert festgelegt, der gemäß Art. 16 Abs. 1 dieser Verordnung auf dem Jahresdurchschnitt der HFKW-Mengen beruhte, die sie von 2009 bis 2012 nach eigenen Angaben in Verkehr gebracht hatten.
- 59 Insoweit erließ die Kommission am 31. Oktober 2014 den Durchführungsbeschluss 2014/774/EU zur Bestimmung – gemäß der Verordnung Nr. 517/2014 – der Referenzwerte für den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 31. Dezember 2017 für jeden Hersteller oder Einführer, der nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 842/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates das Inverkehrbringen von HFKW mitgeteilt hat (ABl. 2014, L 318, S. 28, im Folgenden: Durchführungsbeschluss vom 31. Oktober 2014), mit dem sie nur für die etablierten Unternehmen Referenzwerte festlegte.
- 60 Nach Art. 16 Abs. 3 der Verordnung Nr. 517/2014 legt die Kommission seitdem alle drei Jahre die Referenzwerte der betreffenden Unternehmen auf der Grundlage des Jahresdurchschnitts der rechtmäßig in Verkehr gebrachten Mengen an HFKW fest.
- 61 So erließ die Kommission am 24. Oktober 2017 den Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1984 zur Bestimmung – gemäß der Verordnung Nr. 517/2014 – von Referenzwerten für den Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2020 für jeden Hersteller oder Einführer, der gemäß der

Verordnung gemeldete Mengen von HFKW ab dem 1. Januar 2015 rechtmäßig in Verkehr gebracht hat (ABl. 2017, L 287, S. 4, im Folgenden: Durchführungsbeschluss vom 24. Oktober 2017).

- 62 Während mit dem Durchführungsbeschluss vom 31. Oktober 2014 nur für die etablierten Unternehmen ein Referenzwert bestimmt wurde, wurde mit dem Durchführungsbeschluss vom 24. Oktober 2017 sowohl für die etablierten Unternehmen als auch für die neuen Marktteilnehmer, die nach Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 517/2014 eine Anmeldung vorgenommen und im betreffenden Zeitraum HFKW in Verkehr gebracht hatten, ein Referenzwert festgelegt.
- 63 Drittens ist darauf hinzuweisen, dass sich aus dem Vorstehenden ergibt, dass die etablierten Unternehmen und die neuen Marktteilnehmer unterschiedlich behandelt werden.
- 64 Insoweit ist zum einen darauf hinzuweisen, dass nach Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 517/2014 in Verbindung mit ihren Anhängen V und VI Nr. 1 sämtliche etablierten Unternehmen während des ersten Dreijahreszeitraums über Quoten verfügten, die 89 % der Höchstmenge an HFKW entsprachen, die jedes Jahr in der Union in Verkehr gebracht werden konnten, während alle neuen Marktteilnehmer innerhalb dieses Zeitraums nur über 11 % dieser Menge verfügten.
- 65 Zum anderen können die neuen Marktteilnehmer zwar einen Referenzwert erwerben, wenn die neuen Referenzwerte alle drei Jahre festgesetzt werden, jedoch ändert dies nichts daran, dass trotz dieser Möglichkeit die unterschiedliche Behandlung zeitlich fortbesteht, wie aus den von der Kommission vorgelegten Daten und der von ihr in Beantwortung der Fragen des Gerichts vorgenommenen Simulation hervorgeht.
- 66 Von den im Jahr 2015 insgesamt zugewiesenen Mengen (183,1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent) wurden 162,9 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den etablierten Unternehmen und 20,1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den neuen Marktteilnehmern zugewiesen. Von den im Jahr 2016 insgesamt zugewiesenen Mengen (170,3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent) wurden 151,6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den etablierten Unternehmen und 18,7 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den neuen Marktteilnehmern zugewiesen. Von den im Jahr 2017 insgesamt zugewiesenen Mengen (170,3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent) wurden 151,4 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den etablierten Unternehmen und 18,9 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den neuen Marktteilnehmern zugewiesen, die noch nicht über einen Referenzwert verfügten. Von den im Jahr 2018 insgesamt zugewiesenen Mengen (101,5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent) wurden 93,5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent sämtlichen Unternehmen zugewiesen, die über einen Referenzwert verfügten (darunter 78,2 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den etablierten Unternehmen) und 7,9 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den neuen Marktteilnehmern, die noch nicht über einen Referenzwert verfügten. Schließlich wurden von den im Jahr 2019 insgesamt zugewiesenen Mengen (100,3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent) 91,1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent sämtlichen Unternehmen zugewiesen, die über einen Referenzwert verfügten (darunter 78 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den etablierten Unternehmen) und 9,1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent den neuen Marktteilnehmern, die noch nicht über einen Referenzwert verfügten. Außerdem bleibt im Laufe der Jahre ein nicht unerheblicher Teil der verfügbaren Mengen weiterhin für die etablierten Unternehmen reserviert, der im Jahr 2030 noch ungefähr 30 % ausmacht.

- 67 Viertens befinden sich die etablierten Unternehmen und die neuen Marktteilnehmer entgegen dem Vorbringen der Kommission, des Rates und des Parlaments in Bezug auf den Gegenstand der Verordnung Nr. 517/2014 in einer vergleichbaren Lage.
- 68 Gegenstand der Verordnung Nr. 517/2014 ist die Einführung eines Quotensystems für das Inverkehrbringen von HFKW.
- 69 Nach ihrem 13. Erwägungsgrund besteht das Ziel der Verordnung Nr. 517/2014 in einer langfristigen Verringerung der Emissionen von HFKW durch eine allmähliche Verringerung der Menge von HFKW, die in Verkehr gebracht werden kann.
- 70 Dieses Ziel fügt sich in die Politik der Union ein, den weltweiten Klimawandel auf einen Temperaturanstieg von 2 °C zu begrenzen und damit unerwünschte Klimaauswirkungen zu vermeiden, wie sich aus dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 517/2014 ergibt.
- 71 Im Hinblick auf diese Umstände befinden sich die etablierten Unternehmen und die neuen Marktteilnehmer in einer vergleichbaren Lage.
- 72 Sowohl die etablierten Unternehmen als auch die neuen Marktteilnehmer benötigen nämlich Quoten für das Inverkehrbringen von HFKW.
- 73 Zudem sind die Auswirkungen der Treibhausgasemissionen auf das Klima die gleichen, unabhängig davon, ob sie das Ergebnis eines Inverkehrbringens von HFKW durch ein etabliertes Unternehmen oder durch einen neuen Marktteilnehmer sind.
- 74 Das Vorbringen der Kommission, die etablierten Unternehmen befänden sich aufgrund ihrer Investitionen und legitimen Erwartungen in einer anderen Lage, ist für die Prüfung der Vergleichbarkeit der Situationen im Hinblick auf den Gegenstand der Verordnung Nr. 517/2014 irrelevant.
- 75 Dies gilt auch für das Vorbringen der Kommission, dass sich neue Marktteilnehmer in Bezug auf das Ziel der allmählichen Verringerung der HFKW-Emissionen in einer anderen Lage befänden als die etablierten Unternehmen, da es bei Ersteren darum gehe, eine neue Tätigkeit aufzunehmen, und bei Letzteren darum, eine bereits in der Vergangenheit ausgeübte Tätigkeit fortzuführen.
- 76 Der von der Kommission angeführte Unterschied zwischen den Situationen ist nämlich für die Bestimmung der Vergleichbarkeit dieser Situationen irrelevant. Gegenstand der Verordnung Nr. 517/2014 ist die Einführung eines Quotensystems für das Inverkehrbringen von HFKW, um das Ziel einer allmählichen Verringerung der HFKW-Emissionen zu erreichen. In Bezug auf die verfügbare Höchstmenge und die allmähliche Verringerung befinden sich die etablierten Unternehmen und die neuen Marktteilnehmer indessen in einer vergleichbaren Lage.
- 77 Daher ist der Schluss zu ziehen, dass sich die etablierten Unternehmen und die neuen Marktteilnehmer für die Zwecke der Prüfung der Regeln für die Aufteilung der Quoten im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung in einer vergleichbaren Lage befinden, aber unterschiedlich behandelt werden.

- 78 Was hingegen vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) der mittel- oder osteuropäischen Mitgliedstaaten betrifft, so trägt die Klägerin nichts vor, was den Schluss zuließe, dass sie das in Rede stehende System der Zuweisung von Quoten mittelbar diskriminiert.
- 79 Soweit die Klägerin schließlich eine Ungleichbehandlung von nicht zwei, sondern drei Kategorien von Wirtschaftsteilnehmern geltend macht, nämlich von etablierten Unternehmen, von neuen Marktteilnehmern, für die ein Referenzwert für die Jahre 2018 bis 2020 bestimmt wurde, und von neuen Marktteilnehmern, die noch nicht über einen Referenzwert verfügen, ist festzustellen, dass sie gleichzeitig darauf Bezug nimmt, dass mit der Verordnung Nr. 517/2014 „zwei Regelungspfade“ eingeführt würden, und die Lage der etablierten Unternehmen jener der neuen Marktteilnehmer gegenüberstellt, unabhängig davon, ob für sie bereits ein Referenzwert bestimmt wurde oder nicht. Ihre Argumentation ist daher so zu verstehen, dass sie nur auf die angebliche Diskriminierung zwischen etablierten Unternehmen und neuen Marktteilnehmern abzielt.
- 80 Nach alledem ist festzustellen, dass die etablierten Unternehmen und die neuen Marktteilnehmer, obwohl sie sich in Bezug auf den Gegenstand und das Ziel der Verordnung Nr. 517/2014 in vergleichbaren Situationen befinden, unterschiedlich behandelt werden.

– Zum Vorliegen eines Nachteils infolge einer unterschiedlichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte

- 81 Nach der Rechtsprechung kann dem Unionsgesetzgeber die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes nur dann vorgeworfen werden, wenn vergleichbare Sachverhalte ungleich behandelt und dadurch bestimmte Personen gegenüber anderen benachteiligt werden (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 82 Im vorliegenden Fall bestreitet die Kommission nicht, dass die unterschiedliche Behandlung der neuen Marktteilnehmer gegenüber den etablierten Unternehmen für Erstere Nachteile mit sich bringt. Jedenfalls genügt es für die Feststellung, dass solche Nachteile vorliegen, auf die oben in den Rn. 63 bis 66 dargelegten Gesichtspunkte zu verweisen.
- 83 Unter diesen Umständen ist der Schluss zu ziehen, dass die unterschiedliche Behandlung der etablierten Unternehmen und der neuen Marktteilnehmer für Letztere Nachteile mit sich bringt.

– Zur Rechtfertigung der unterschiedlichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte

- 84 Nach Ansicht der Klägerin ist die unterschiedliche Behandlung der etablierten Unternehmen und der neuen Marktteilnehmer willkürlich und in keiner Weise gerechtfertigt. In diesem Zusammenhang wirft sie dem Gesetzgeber insbesondere vor, den Verteilungsschlüssel für die Quoten erlassen zu haben, ohne eine hinreichende Analyse der Daten vorgenommen zu haben, oder die in Rede stehenden Daten jedenfalls nicht dargelegt zu haben. In der Praxis führe das eingeführte System zu einem „enormen Missverhältnis“ bei der Zuteilung der Quoten. Die Diskriminierung werde zudem durch die steigende Anzahl neuer Marktteilnehmer verschärft, da die etablierten Unternehmen aus dem Verkauf ihrer Quoten erhebliche Einnahmen erzielen und auch Quoten aus der Reserve erhalten könnten.

- 85 Die Kommission, die vom Rat und vom Parlament unterstützt wird, bestreitet das Vorbringen der Klägerin.
- 86 Eine unterschiedliche Behandlung ist gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 87 Da es sich im vorliegenden Fall um einen Rechtsetzungsakt handelt, ist darauf hinzuweisen, dass es dem Unionsgesetzgeber obliegt, das Vorliegen objektiver Kriterien, die als Rechtfertigung vorgebracht werden, darzutun, und dem Unionsrichter die Umstände vorzutragen, deren dieser bedarf, um das Vorliegen dieser Kriterien zu überprüfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 88 Die Rechtsprechung billigt dem Unionsgesetzgeber im Rahmen der Ausübung der ihm übertragenen Zuständigkeiten ein weites Ermessen zu, wenn seine Tätigkeit politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen beinhaltet und wenn er komplexe Beurteilungen und Prüfungen vornehmen muss. Wenn er ferner ein komplexes System umstrukturieren oder schaffen muss, ist es ihm gestattet, einen schrittweisen Lösungsansatz zugrunde zu legen und insbesondere entsprechend der erworbenen Erfahrung vorzugehen (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 89 Selbst wenn der Unionsgesetzgeber über eine solche Befugnis verfügt, ist er jedoch verpflichtet, seine Entscheidung auf Kriterien zu stützen, die objektiv sind und in angemessenem Verhältnis zu dem mit der in Rede stehenden Regelung verfolgten Ziel stehen, und dabei alle sachlichen Umstände sowie die zum Zeitpunkt des Erlasses der in Rede stehenden Maßnahme verfügbaren technischen und wissenschaftlichen Daten zu berücksichtigen (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 90 Insoweit ist zu berücksichtigen, dass sich das weite Ermessen des Unionsgesetzgebers, das eine begrenzte gerichtliche Kontrolle seiner Ausübung impliziert, nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten bezieht (vgl. Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 91 Für eine gerichtliche Kontrolle ist es auch dann, wenn sie begrenzt ist, erforderlich, dass die Unionsorgane, die den in Rede stehenden Rechtsakt erlassen haben, in der Lage sind, vor dem Unionsrichter zu belegen, dass sie beim Erlass des Rechtsakts ihr Ermessen tatsächlich ausgeübt haben, was voraussetzt, dass alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollte, berücksichtigt worden sind. Daraus folgt, dass die Unionsorgane zumindest in der Lage sein müssen, die Grunddaten, die zur Begründung der angefochtenen Maßnahmen dieses Rechtsakts zu berücksichtigen waren und von denen die

Ausübung ihres Ermessens abhing, beizubringen und klar und eindeutig darzulegen (vgl. Urteil vom 3. Dezember 2019, Tschechische Republik/Parlament und Rat, C-482/17, EU:C:2019:1035, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 92 Bei der Ausübung seiner Beurteilungsbefugnis muss der Unionsgesetzgeber schließlich neben dem Hauptzweck den betroffenen Interessen in vollem Umfang Rechnung tragen. Bei der Prüfung der mit verschiedenen möglichen Maßnahmen verbundenen Belastungen ist zu bedenken, dass zwar die Bedeutung der angestrebten Ziele sogar beträchtliche Folgen wirtschaftlicher Art zum Nachteil bestimmter Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen kann; die Ausübung der Beurteilungsbefugnis des Unionsgesetzgebers darf jedoch nicht zu Ergebnissen führen, die offenkundig weniger angemessen als die Ergebnisse aufgrund anderer für diese Ziele ebenfalls geeigneter Maßnahmen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 93 Folglich ist im Rahmen der Prüfung, ob die im vorliegenden Fall festgestellte unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt ist, an erster Stelle zu untersuchen, ob der Unionsgesetzgeber seine Beurteilung auf die relevanten Daten gestützt hat und ob die unterschiedliche Behandlung der etablierten Unternehmen und der neuen Marktteilnehmer auf Kriterien beruht, die objektiv sind und in angemessenem Verhältnis zu dem mit der in Rede stehenden Regelung verfolgten Ziel stehen.
- 94 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 517/2014 das Kriterium, auf dem die unterschiedliche Behandlung beruht, die Frage ist, ob das Unternehmen nach Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 842/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über bestimmte fluorierte Treibhausgase (ABl. 2006, L 161, S. 1) Daten betreffend das Inverkehrbringen von HFKW von 2009 bis 2012 übermittelt hat. Je nach Fall ist das Unternehmen auf die in Art. 16 Abs. 1 oder in Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 517/2014 vorgesehene Regelung angewiesen.
- 95 Die Faktoren, auf die sich der Gesetzgeber gestützt hat, und die Erwägungen, die ihn zu den getroffenen Entscheidungen veranlasst haben, gehen aus der Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 517/2014 hervor.
- 96 Aus dem Vorschlag vom 7. November 2012 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über fluorierte Treibhausgase (COM[2012] 643 final – 2012/0305 [COD], im Folgenden: Verordnungsvorschlag) geht nämlich hervor, dass sich die Kommission auf das Arbeitsdokument ihrer Dienststellen vom 7. November 2012 (Impact Assessment – Review of Regulation [EC] N° 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases [Folgenabschätzung – Überprüfung der Verordnung (EG) Nr. 842/2006] SWD[2012] 364 final, im Folgenden: Folgenabschätzung) gestützt hat, das diesem Vorschlag beigelegt war.
- 97 Wie in Nr. 2 der Folgenabschätzung dargelegt und in Nr. 2 des Verordnungsvorschlags aufgegriffen wurde, hat die Kommission umfassende technische Gutachten aus einer Vielzahl von Sachverständigenuntersuchungen, einschließlich einer umfassenden vorbereitenden Studie zur Änderung der Verordnung Nr. 842/2006, eingeholt. Eine 47-köpfige Gruppe von Sachverständigen aus verschiedenen Industriesektoren, Mitgliedstaaten und Nichtregierungsorganisationen (NRO) wurde um Rat und technische Beiträge für diese Studie gebeten. Auch die Gemeinsame Forschungsstelle hat eine makroökonomische Analyse der Strategieoptionen vorgenommen.

- 98 Ferner geht daraus hervor, dass die Kommission eine breit angelegte Anhörung der Interessengruppen, einschließlich einer dreimonatigen Online-Umfrage vom 26. September bis zum 19. Dezember 2011, durchgeführt hat. Von den 261 Teilnehmern an dieser Umfrage kamen 164 aus Organisationen, von denen 75 % mit der Industrie verbunden waren. Außerdem vertraten mindestens 47 von 161 befragten Teilnehmern die Standpunkte der KMU.
- 99 Schließlich geht daraus hervor, dass die Kommission am 13. Februar 2012 in Brüssel (Belgien) eine öffentliche Anhörung durchgeführt hat, an der 130 Personen aus der Industrie, den Mitgliedstaaten, den NRO und dem Parlament teilnahmen. Bei dieser Sitzung konnten diese Teilnehmer Rückmeldungen geben und ihre Meinung zu verschiedenen Optionen äußern.
- 100 Die Gründe, die den Gesetzgeber dazu veranlasst haben, die Quoten grundsätzlich nach Maßgabe der in der Vergangenheit in Verkehr gebrachten HFKW-Mengen zuzuweisen, gehen insbesondere aus den Seiten 164 bis 166 der Folgenabschätzung hervor.
- 101 Daraus ergibt sich zunächst, dass sich der Gesetzgeber, nachdem er die Optionen einer Versteigerung von Quoten oder einer unentgeltlichen Zuweisung geprüft hatte, für die zweite Option entschieden hat.
- 102 Zum einen war er der Ansicht, dass eine Versteigerung außer Verhältnis zur Größe des Marktes stehe. Zum anderen meinte er, dass die Tatsache, dass der in Rede stehende Markt hoch konzentriert sei, das ordnungsgemäße Funktionieren eines Versteigerungssystems beeinträchtigen könne.
- 103 Sodann geht hinsichtlich der Entscheidungen des Gesetzgebers aus der Folgenabschätzung ferner hervor, dass er sich nach Prüfung der Optionen einer Zuweisung von Quoten auf der Grundlage von Anträgen und einer Zuweisung von Quoten nach Maßgabe von historischen Emissionen grundsätzlich für die Anwendung der zweiten Option entschieden hat.
- 104 Insoweit hat der Gesetzgeber, wie aus der Folgenabschätzung auch hervorgeht, auf Erfahrungen mit dem Quotensystem für Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, Bezug genommen. Daraus ergab sich nämlich, dass manche Unternehmen dazu neigten, in ihren Anmeldungen ihren Bedarf zum Nachteil derjenigen, die realistischere Anmeldungen machten, zu übertreiben. Somit ging er davon aus, dass eine „allgemeine Praxis der Übererklärung“ das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems der Zuweisung von Quoten stören könne.
- 105 Was schließlich den Verteilungsschlüssel für die Quoten anlangt, so geht aus dem 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 517/2014 hervor, dass sich die unterschiedliche Behandlung aus der Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers ergibt, die Quoten nach Maßgabe der HFKW-Mengen zuzuweisen, die im Referenzzeitraum, d. h. von 2009 bis 2012, in Verkehr gebracht wurden, und gleichzeitig den neuen Marktteilnehmern 11 % der erlaubten Gesamtmenge vorzubehalten, „[d]amit kleine Unternehmen nicht ausgeschlossen werden, ... die im Referenzzeitraum weniger als 1 Tonne fluorierte Treibhausgase in Verkehr gebracht haben“.
- 106 Insoweit gelangte die Kommission, wie sich aus der Folgenabschätzung ergibt, auf der Grundlage der Daten für den Zeitraum von 2007 bis 2011, die ihr von den auf dem HFKW-Markt tätigen Unternehmen gemäß der Verordnung Nr. 842/2006 übermittelt worden waren, zu dem Schluss, dass in Anbetracht der Reife des Marktes für HFKW als Massengut ein Anteil von 5 % des historischen Referenzwerts genügen müsste, um den Bedarf der neuen Marktteilnehmer zu decken.

- 107 Der von der Kommission vorgeschlagene Verteilungsschlüssel für die Quoten war Gegenstand von Erörterungen im Gesetzgebungsverfahren. Während des Gesetzgebungsverfahrens erörterten die Mitgliedstaaten nämlich im Rat die Größe der Reserve für die neuen Marktteilnehmer und prüften ihre Erhöhung auf 15 bis 20 % der Gesamtmenge an HFKW. In diesem Zusammenhang fand am 13. September 2013 eine Sitzung der Arbeitsgruppe „Umwelt“ statt, die das Ziel hatte, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, u. a. zur angemessenen Höhe der Reserve für die neuen Marktteilnehmer Stellung zu nehmen. Am Ende dieser Gespräche wurde eine Einigung auf den mit der Verordnung Nr. 517/2014 festgelegten Quotenverteilungsschlüssel erzielt.
- 108 Angesichts dessen kann das Vorbringen der Klägerin keinen Erfolg haben.
- 109 Zum einen ist die Behauptung der Klägerin, dass sich der Gesetzgeber an das System des Marktes für CO₂-Emissionsrechte hätte halten müssen, was die derzeitigen angeblichen Missstände des HFKW-Marktes verhindert hätte, nämlich nicht substantiiert.
- 110 Zum anderen geht die Kritik der Klägerin, wonach der Verteilungsschlüssel für die Quoten vom Gesetzgeber willkürlich und ohne Vornahme der notwendigen Analysen bzw. ohne Rückgriff auf die relevanten Daten festgelegt worden sei, in tatsächlicher Hinsicht fehl, wie aus den Rn. 105 bis 107 oben hervorgeht. Zudem ist festzustellen, dass die Festlegung dieses Verteilungsschlüssels für die Quoten politische Entscheidungen – im vorliegenden Fall die Vorhersage des Anteils der Quoten, die notwendig sind, um genügend neuen Marktteilnehmern einen Zugang zum HFKW-Markt zu ermöglichen – widerspiegelt, bei denen die Rechtsprechung dem Gesetzgeber ein weites Ermessen einräumt.
- 111 Nach alledem ist der Schluss zu ziehen, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, zwischen den etablierten Unternehmen und den neuen Marktteilnehmern zu differenzieren, auf einer Berücksichtigung der relevanten Daten beruht und dass die unterschiedliche Behandlung auf Kriterien beruht, die objektiv und geeignet sind, das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems der Quotenzuweisung zu gewährleisten und einen ausreichenden Marktzugang für die neuen Marktteilnehmer sicherzustellen.
- 112 An zweiter Stelle ist bei der Prüfung der Rechtfertigung der unterschiedlichen Behandlung nach der oben in den Rn. 86 und 92 angeführten Rechtsprechung zu untersuchen, ob die unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht und ob der Gesetzgeber somit sein Ermessen nicht überschritten hat, indem er den betroffenen Interessen nicht Rechnung getragen bzw. Maßnahmen erlassen hat, die zu Ergebnissen geführt haben, die offenkundig weniger angemessen waren als die Ergebnisse aufgrund anderer für diese Ziele ebenfalls geeigneter Maßnahmen.
- 113 Insoweit ist festzustellen, dass der Gesetzgeber den Interessen der neuen Marktteilnehmer dadurch Rechnung getragen hat, dass er ihnen für den ersten Dreijahreszeitraum, in dem Quoten zugewiesen wurden, eine Reserve von 11 % der verfügbaren HFKW-Mengen eingerichtet hat.
- 114 Die Klägerin ist jedoch der Ansicht, dass die unterschiedliche Behandlung von etablierten Unternehmen und neuen Marktteilnehmern nicht verhältnismäßig sei, da der Gesetzgeber durch die Kumulierung der Nachteile für neue Marktteilnehmer seinen Ermessensspielraum überschritten habe.

- 115 Nach Ansicht der Klägerin sind die neuen Marktteilnehmer nämlich in mehrfacher Hinsicht benachteiligt.
- 116 Erstens sei die Zahl der neuen Marktteilnehmer ständig im Steigen begriffen, was zur Folge habe, dass die für jeden neuen Marktteilnehmer zur Verfügung stehende Menge proportional abnehme. Hingegen würden die für die etablierten Unternehmen verfügbaren Mengen durch die wachsende Anzahl der auf dem Markt tätigen Unternehmen nicht beeinträchtigt.
- 117 Zweitens könnten die neuen Marktteilnehmer die Menge nicht vorhersehen, die Gegenstand der zukünftigen Zuweisungen von Quoten sei, was die Planung ihrer Tätigkeiten überaus schwierig mache. Dagegen wüssten die etablierten Unternehmen genau, welche HFKW-Mengen sie bis 2030 in Verkehr bringen könnten.
- 118 Drittens erzielten die etablierten Unternehmen zum Nachteil der neuen Marktteilnehmer erhebliche Einnahmen aus dem „Verkauf“ ihrer Quoten, was im Übrigen zeige, dass die den etablierten Unternehmen zugewiesenen Mengen überdimensioniert seien.
- 119 Viertens könnten sich die etablierten Unternehmen entgegen dem 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 517/2014 Quoten aus der Reserve verschaffen, was die Diskriminierung gegenüber den neuen Marktteilnehmern weiter verschärfe.
- 120 Fünftens sei schließlich die unterschiedliche Behandlung umso schwerwiegender, als die neuen Marktteilnehmer die ihnen zugewiesenen Quoten tatsächlich nicht nutzen könnten. Die Einfuhr von HFKW unterhalb der Gesamtkapazität eines Containers sei praktisch unmöglich. Die geringe Menge an HFKW, die ihnen zugewiesen sei, reiche jedoch nicht aus, um HFKW in ausreichender Menge einzuführen, um einen Container zu füllen.
- 121 Dieses Vorbringen kann keinen Erfolg haben.
- 122 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass für die neuen Marktteilnehmer nach Art. 16 Abs. 3 der Verordnung Nr. 517/2014 Referenzwerte auf der Grundlage der HFKW-Mengen bestimmt werden, die im Referenzzeitraum in der Union rechtmäßig in Verkehr gebracht werden.
- 123 Somit werden diesen Unternehmen in Zukunft Quoten nicht mehr bloß aufgrund eines Antrags nach Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 517/2014 zugewiesen, sondern sie erhalten Quoten nach Maßgabe des für jedes von ihnen bestimmten Referenzwertes. Somit sind die von der Klägerin gerügten Nachteile nur vorübergehend. Im Übrigen hätte für die Klägerin selbst ein Referenzwert durch den Durchführungsbeschluss vom 24. Oktober 2017 bestimmt werden können, wenn sie HFKW gemäß den ihr für die Jahre 2015 und 2016 zugewiesenen Quoten in Verkehr gebracht hätte.
- 124 Sodann ist auf den Entwicklungsverlauf der Quotenzuweisung hinzuweisen. Insoweit ergibt sich aus den von der Klägerin nicht bestrittenen Daten, die aus der Simulation hervorgehen, die die Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichts vorgelegt hat, dass der Anteil der aus der Reserve zugewiesenen Quoten im Laufe der Jahre weiter steigt. So werden im Jahr 2030 40 bis 55 % aller für alle Unternehmen verfügbaren Mengen aus der Reserve zugewiesen. Gleichzeitig verringert sich der Anteil der für etablierte Unternehmen reservierten Mengen kontinuierlich und sollte von 89 % im Jahr 2015 auf ungefähr 33 % im Jahr 2030 sinken.

- 125 Zudem ist es falsch, dem Gesetzgeber vorzuwerfen, dass das mit der Verordnung Nr. 517/2014 eingeführte System der Quotenzuweisung ihren 15. Erwägungsgrund nicht beachte.
- 126 Es ist darauf hinzuweisen, dass nach dem 15. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 517/2014 „zunächst“ 11 % der erlaubten Gesamtmenge den neuen Marktteilnehmern vorbehalten sein sollten. Aus Anhang VI Nr. 3 dieser Verordnung geht jedoch hervor, dass den Anträgen in den Anmeldungen, die etablierte Unternehmen nach Art. 16 Abs. 2 dieser Verordnung vorgenommen haben, im Zeitraum von 2015 bis 2017 erst stattgegeben wurde, nachdem den neuen Marktteilnehmern Quoten zugewiesen wurden, was gerade bedeutet, dass während des ersten Dreijahreszeitraums die Reserve von 11 % den neuen Marktteilnehmern vollständig zur Verfügung stand.
- 127 Was zudem das Vorbringen zu den durch den „Verkauf“ von Quoten erzielten Einnahmen anlangt, so steht fest, dass sich aus den von der Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichts vorgelegten Zahlen ergibt, dass die etablierten Unternehmen jedes Jahr einen großen Prozentsatz der ihnen zugewiesenen Quoten übertragen haben. Im Jahr 2017 wurden den etablierten Unternehmen beispielsweise 151,4 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent zugewiesen und haben diese 63,1 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent übertragen.
- 128 Die Kommission trägt jedoch vor, ohne dass ihr die Klägerin in diesem Punkt widerspricht, dass die große Mehrheit dieser Übertragungen zwischen Unternehmen ein und derselben Gruppe stattgefunden habe und dass nur ein minimaler Teil dieser Übertragungen neue Unternehmen betroffen habe.
- 129 Unter diesen Umständen kann der These der Klägerin, wonach die Gruppe der etablierten Unternehmen im Gegensatz zur Gruppe der neuen Marktteilnehmer in den Genuss von erheblichen Einnahmen aus dem „Verkauf“ von Quoten kommen soll, nicht gefolgt werden.
- 130 Auch das Vorbringen, dass es wegen der geringen Mengen, die den neuen Marktteilnehmern zugewiesen worden seien, in der Praxis schwierig sei, Container zu füllen, kann nicht akzeptiert werden.
- 131 Zum einen ist nämlich die Möglichkeit, dass eine zugewiesene Quote nicht groß genug ist, um HFKW in einer für das Befüllen eines Containers ausreichenden Menge einzuführen, sowohl hypothetisch als auch stark zufallsbedingt – ihre Nichtberücksichtigung kann dem Gesetzgeber nicht vorgeworfen werden. Zum anderen macht die Kommission jedenfalls geltend, ohne dass ihr die Klägerin in diesem Punkt widerspricht, dass es mehreren Unternehmen mit niedrigen Quoten möglich sei, diese kleinen Mengen zu bündeln, um die Mindestmenge zu erreichen, die technisch erforderlich sei, um einen Container zu füllen.
- 132 Was schließlich die Zahl der neuen Marktteilnehmer betrifft, so trifft es zu, dass sie stark angestiegen ist, was bewirkt, dass die für jeden neuen Marktteilnehmer verfügbaren HFKW-Mengen proportional zurückgegangen sind, während die für die etablierten Unternehmen verfügbaren Mengen durch die wachsende Anzahl der neuen Marktteilnehmer nicht beeinträchtigt wurden.
- 133 Entgegen dem Vorbringen der Klägerin bedeutet diese Auswirkung jedoch nicht, dass der Gesetzgeber sein weites Ermessen überschritten hat.

- 134 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach den oben in Rn. 92 genannten Grundsätzen die Bedeutung des Ziels des Umweltschutzes und vor allem der schrittweisen Verringerung der HFKW-Emissionen negative wirtschaftliche Auswirkungen auf bestimmte Kategorien von Unternehmen rechtfertigen kann.
- 135 Zweitens wird die Bedeutung der Verringerung der HFKW-Mengen, die den neuen Marktteilnehmern in Abhängigkeit von ihrer Anzahl zur Verfügung stehen, durch zwei Faktoren abgeschwächt.
- 136 Zum einen können die neuen Marktteilnehmer, wie oben in Rn. 57 dargelegt, einen Referenzwert erwerben und somit eine Zuweisung von Quoten erhalten, die nicht mehr in Abhängigkeit von der steigenden Zahl neuer Marktteilnehmer bestimmt wird.
- 137 Zum anderen steigt, wie oben in Rn. 124 dargelegt, der Anteil der HFKW-Mengen, die aus der Reserve zuzuteilen und daher für die neuen Marktteilnehmer verfügbar sind, im Laufe der Jahre weiter an, während der Anteil der Mengen, die den etablierten Unternehmen zuzuweisen sind, kontinuierlich abnimmt.
- 138 Drittens muss der Gesetzgeber nach der oben in Rn. 89 angeführten Rechtsprechung alle sachlichen Umstände sowie die zum Zeitpunkt des Erlasses der in Rede stehenden Maßnahme verfügbaren technischen und wissenschaftlichen Daten berücksichtigen.
- 139 Die Klägerin hat indessen nicht vorgetragen, dass der Gesetzgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 517/2014 gewusst habe oder hätte wissen müssen, dass die Zahl der neuen Marktteilnehmer erheblich ansteigen werde.
- 140 Viertens bewirkt, da die in der Reserve verfügbare HFKW-Menge begrenzt ist, der Anstieg der Zahl der neuen Marktteilnehmer notwendigerweise, dass die für jeden neuen Marktteilnehmer verfügbare Menge entsprechend der steigenden Zahl der neuen Marktteilnehmer abnimmt.
- 141 Wie aus Rn. 111 oben hervorgeht, ist es der Klägerin jedoch zum einen nicht gelungen, die Tatsache in Frage zu stellen, dass sich das mit der Verordnung Nr. 517/2014 eingeführte System der Quotenzuweisung aus einer Entscheidung des Gesetzgebers ergibt, die auf objektiven und angemessenen Kriterien beruht.
- 142 Zum anderen hat die Klägerin, abgesehen von ihrer nicht untermauerten Behauptung, dass der Gesetzgeber ein System hätte einführen müssen, das mit dem des Marktes für CO₂-Emissionsrechte identisch sei, nicht darzulegen versucht, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit gehabt hätte, alternative Maßnahmen zu erlassen, die weniger einschneidend, aber ebenso wirksam gewesen wären, um nachzuweisen, dass er sein weites Ermessen überschritten hat.
- 143 Unter diesen Umständen ist der Schluss zu ziehen, dass die negativen Auswirkungen, die sich für die neuen Marktteilnehmer aus dem Anstieg ihrer Zahl ergeben, nicht bedeuten, dass der Gesetzgeber sein weites Ermessen überschritten hat.
- 144 Nach alledem lässt die Prüfung der verschiedenen von der Klägerin vorgetragenen Argumente nicht den Schluss zu, dass der Gesetzgeber sein weites Ermessen überschritten hätte, indem er Maßnahmen erlassen hätte, die zu Ergebnissen geführt haben, die offenkundig weniger angemessen waren als die Ergebnisse aufgrund anderer für diese Ziele ebenfalls geeigneter Maßnahmen.

145 Unter diesen Umständen ist der Schluss zu ziehen, dass die unterschiedliche Behandlung der etablierten Unternehmen und der neuen Marktteilnehmer verhältnismäßig und gerechtfertigt ist. Folglich ist die erste Rüge als unbegründet zurückzuweisen.

Zur Rüge eines Verstosses gegen die Begründungspflicht

146 Mit ihrer zweiten Rüge macht die Klägerin geltend, der Gesetzgeber habe die Vorschriften für die Zuweisung der HFKW-Quoten nicht ordnungsgemäß begründet.

147 Diese Rüge, die in keiner Weise untermauert wird, kann keinen Erfolg haben.

148 Nach ständiger Rechtsprechung muss die Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

149 Ebenso ist das Begründungserfordernis nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. Urteil vom 12. September 2017, Anagnostakis/Kommission, C-589/15 P, EU:C:2017:663, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

150 Ferner hängt nach ständiger Rechtsprechung der Umfang der Begründungspflicht von der Rechtsnatur der betreffenden Maßnahme ab; bei generellen Rechtsakten kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof insbesondere festgestellt, dass es, wenn der angefochtene Rechtsakt den von dem Unionsorgan verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen lässt, zu weit ginge, eine besondere Begründung für die einzelnen technischen Entscheidungen zu verlangen (vgl. Urteil vom 30. April 2019, Italien/Rat [Fangquoten für Schwertfisch im Mittelmeer], C-611/17, EU:C:2019:332, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

151 Im Übrigen ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Angaben in einer Folgenabschätzung bei der Beurteilung berücksichtigt werden können, ob der Urheber des Rechtsakts seiner Begründungspflicht genügt hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. Mai 2016, Polen/Parlament und Rat, C-358/14, EU:C:2016:323, Rn. 123 und 124, und vom 22. November 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, Rn. 80).

152 Hingegen ist darauf hinzuweisen, dass dann, wenn die Unionsorgane ein weites Ermessen haben und insbesondere politische Entscheidungen treffen und komplexe Bewertungen vornehmen müssen, die gerichtliche Überprüfung der der Ausübung dieser Befugnis zugrunde liegenden Wertungen darin bestehen muss, zu prüfen, ob keine offensichtlichen Fehler vorliegen (vgl. Urteil vom 19. Dezember 2019, Puppinck u. a./Kommission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 153 Wenngleich das weite Ermessen somit einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegt, mit der u. a. überprüft werden soll, ob die Begründung hinreichend ist und keine offensichtlichen Beurteilungsfehler vorliegen (Urteil vom 19. Dezember 2019, Puppinck u. a./Kommission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, Rn. 96), muss diese eingeschränkte Überprüfung der Begründung dennoch effektiv vorgenommen werden.
- 154 Im vorliegenden Fall ist in Bezug auf die unterschiedliche Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer hinsichtlich der Zuweisung der Quoten festzustellen, dass sowohl die Gründe, aus denen der Gesetzgeber die Zuweisung der HFKW-Quoten nach Maßgabe der historischen Emissionen bestimmt hat, als auch die Gründe für den Verteilungsschlüssel für die verfügbaren Mengen aus den Erwägungsgründen 15 und 16 der Verordnung Nr. 517/2014 und der Folgenabschätzung hervorgehen. Wie oben in den Rn. 100 bis 107 dargelegt, werden auf den Seiten 164 bis 166 der Folgenabschätzung nämlich die Gründe ausgeführt, die den Gesetzgeber dazu veranlasst haben, ein System zu wählen, das auf der Zuweisung von Quoten nach Maßgabe der historischen Emissionen beruht und mit einer Quotenzuweisung auf Antrag für die neuen Marktteilnehmer vervollständigt wird.
- 155 Zwar hieß es in der Folgenabschätzung, dass es angesichts der Reife des Marktes für HFKW als Massengut ausreiche, 5 % der verfügbaren Mengen den neuen Marktteilnehmern vorzubehalten, während der letztlich verabschiedete Schlüssel für die Aufteilung der Quoten zwischen den etablierten Unternehmen und den neuen Marktteilnehmern eine Zuweisung von 89 % bzw. 11 % vorsieht und die Gründe, die den Gesetzgeber zur Annahme dieses Verteilungsschlüssels veranlasst haben, in der Verordnung Nr. 517/2014 nicht dargelegt werden.
- 156 Jedoch ergibt sich aus der oben in Rn. 150 angeführten Rechtsprechung, dass es, wenn der angefochtene Rechtsakt den von dem Unionsorgan verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen lässt, zu weit ginge, eine besondere Begründung für die einzelnen technischen Entscheidungen zu verlangen.
- 157 Schließlich ist festzustellen, dass die Begründung jedenfalls – wie auch die Prüfung der ersten Rüge ergeben hat – derart war, dass die Klägerin ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen konnte und das Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen konnte.
- 158 Unter diesen Umständen ist die zweite Rüge – und damit auch die von der Klägerin erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit – als unbegründet zurückzuweisen.
- 159 Da die Klage nur auf die nach Art. 277 AEUV gegen die Verordnung Nr. 517/2014 erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit gestützt ist, ist sie nach alledem abzuweisen.

Kosten

- 160 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.
- 161 Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr neben ihren eigenen Kosten gemäß dem Antrag der Kommission deren Kosten aufzuerlegen. Die Streithelfer tragen ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.**
- 3. Der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten.**

Kanninen

Jaeger

Porchia

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Juni 2021.

Unterschriften