



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 9. März 2017¹

Rechtssache C-80/16

**ArcelorMittal Atlantique et Lorraine
gegen
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie**

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal administratif de Montreuil [Verwaltungsgericht Montreuil, Frankreich])

„Umwelt – System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten – Richtlinie 2003/87/EG – Übergangsvorschriften – Beschluss 2011/278/EU – Gültigkeit – Methode der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten – Stahlsektor – Benchmarks für flüssiges Roheisen und Eisenerzsinter – Stromerzeugung aus Restgasen – Verwendung der genauesten und aktuellsten Daten – Effizienteste Anlagen – Begründungspflicht“

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft das durch die Richtlinie 2003/87/EG eingerichtete unionsweite System für den Emissionshandel². Insbesondere aufgrund der berührten finanziellen Interessen sind bereits unzählige Aspekte dieses Systems zum Gegenstand von Rechtssachen vor den Unionsgerichten geworden³. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit des gemäß dieser Richtlinie erlassenen Beschlusses 2011/278/EU⁴. Die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen betreffen die komplexe Problematik der korrekten Methode, die die Kommission bei der Festlegung unionsweiter Benchmarks für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten im Stahlsektor in der Zeit von 2013 bis 2020 anzuwenden hat.

2. Konkret ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Klärung, ob die Kommission bei der Festlegung der betreffenden Benchmarks 1. dahin gehend entscheiden durfte, nicht sämtliche bei der Stromerzeugung aus zurückgewonnenen Restgasen verbundene Emissionen bei der Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen zu berücksichtigen, 2. ihre Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen auf die „BVT-Merkblätter“⁵ zur Eisen- und Stahlerzeugung und auf die Entscheidung

¹ Originalsprache: Englisch.

² Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. 2003, L 275, S. 32). Die vorliegende Rechtssache betrifft die überarbeitete Richtlinie in der durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. 2009, L 140, S. 63) geänderten Fassung.

³ Eine rasche Durchsicht ergibt, dass sich die Unionsgerichte bis heute mit mindestens 76 Rechtssachen befasst haben, die verschiedene Aspekte des Emissionshandelssystems der Union betreffen.

⁴ Beschluss der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2011, L 130, S. 1).

⁵ Gemäß der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. 2008, L 24, S. 8) erstellte Merkblätter über die besten verfügbaren Techniken (BVT-Merkblätter).

2007/589/EG⁶ stützen durfte, 3. bei der Festlegung der Benchmark für Eisenerzsinter eine Anlage als Referenzanlage berücksichtigen durfte, die sowohl Eisenerzsinter als auch Pellets herstellt, und schließlich 4. auf diese Weise vorgehen durfte, ohne die Gründe hierfür im Einzelnen genau anzugeben.

3. Vordergründig sind die Vorlagefragen sehr technischer Natur. Dies darf jedoch nicht von ihrer Bedeutung ablenken. Zum einen bildet das durch die Richtlinie 2003/87 eingerichtete System des Emissionshandels vor dem Hintergrund des aktuellen Klimawandels zweifellos den Grundstein der Umweltschutzpolitik der Union⁷. Zum anderen kann die Bedeutung der vorgelegten Fragen unmittelbar nach dem wärmsten jemals aufgezeichneten Jahr, in dessen Verlauf Wissenschaftler u. a. Allzeithochstände des Eisvorkommens in der Arktischen See gemeldet haben, kaum überbetont werden.

4. Nachfolgend erläutere ich, warum die Kommission die im Beschluss 2011/278 erwähnten Benchmarks im Einklang mit der Richtlinie 2003/87 festgelegt hat.

I. Rechtsrahmen

A. Richtlinie 2003/87

5. Art. 10a der Richtlinie 2003/87 sieht die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für den Übergangszeitraum 2013 bis 2020 vor. In seinen Abs. 1 bis 3, 6 und 12 heißt es:

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

Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 23 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Die Maßnahmen gemäß Unterabsatz 1 legen so weit wie möglich die gemeinschaftsweiten Ex-ante-Benchmarks fest, um sicherzustellen, dass durch die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden, indem sie den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO₂, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, Rechnung tragen, und sie keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen bieten. Für die Stromerzeugung erfolgt keine kostenlose Zuteilung, mit Ausnahme der unter Artikel 10c fallenden Fälle und des aus Restgasen erzeugten Stroms.

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

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

⁶ Entscheidung der Kommission vom 18. Juli 2007 zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen im Sinne der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABL 2007, L 229, S. 1).

⁷ Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in der Rechtssache Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (C-127/07, EU:C:2008:292, Nr. 2).

Die Kommission überprüft diese Maßnahmen, sobald die Gemeinschaft ein internationales Abkommen über den Klimawandel genehmigt hat, das Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen vorschreibt, die mit denen der Gemeinschaft vergleichbar sind, um sicherzustellen, dass eine kostenlose Zuteilung nur erfolgt, wenn dies in Anbetracht des Abkommens voll und ganz gerechtfertigt ist.

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

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

(3) Vorbehaltlich der Absätze 4 und 8 und unbeschadet von Artikel 10c erfolgt keine kostenlose Zuteilung für Stromerzeuger, Anlagen zur Abscheidung von CO₂, Pipelines für die Beförderung von CO₂ oder CO₂-Speicherstätten.

...

(6) Die Mitgliedstaaten können zugunsten der Sektoren bzw. Teilsektoren, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen durch auf den Strompreis übergewälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ermittelt wurde, finanzielle Maßnahmen einführen, um diese Kosten auszugleichen, sofern dies mit den geltenden und künftigen Regeln für staatliche Beihilfen vereinbar ist. ...

...

(12) ... werden im Jahr 2013 und in jedem der Folgejahre bis 2020 Anlagen in Sektoren bzw. Teilsektoren, in denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, gemäß Absatz 1 Zertifikate in Höhe von 100 % der Menge, die gemäß den in Absatz 1 genannten Maßnahmen festgelegt wurde, kostenlos zugeteilt.“

B. Beschluss 2011/278

6. Die Kommission hat die in Art. 10a der Richtlinie 2003/87 erwähnten Produkt-Benchmarks im Beschluss 2011/278 festgelegt. Die folgenden Erwägungsgründe sind für das Verständnis der zur Festlegung der angegriffenen Benchmarks für Eisenerzsinter und flüssiges Roheisen angewendeten Methode von besonderer Bedeutung. Sie lauten (ausschließlich der Fußnoten) wie folgt:

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

...

(4) Die Kommission hat für Produkte, die im Rahmen der Tätigkeiten gemäß Anhang I der Richtlinie 2003/87/EG hergestellt werden, sowie für Zwischenprodukte, die zwischen Anlagen gehandelt werden, so weit wie möglich Benchmarks entwickelt. ... Ist ein Produkt ein direkter Ersatz für ein anderes Produkt, so sollten die Produkt-Benchmark und die diesbezügliche Produktdefinition für beide Produkte gelten.

...

- (6) Die Benchmarkwerte sollten alle direkten Emissionen aus der Produktion, einschließlich Emissionen aus der Erzeugung der für die Produktion genutzten messbaren Wärme, abdecken, und zwar ungeachtet, ob die messbare Wärme in der betreffenden Anlage selbst oder von einer anderen Anlage erzeugt wird. Emissionen, die bei der Stromerzeugung und beim Export messbarer Wärme entstehen, einschließlich vermiedener Emissionen aus der alternativen Wärme- oder Stromerzeugung bei exothermen Prozessen oder aus der Stromerzeugung ohne Direktmissionen, wurden bei der Festsetzung der Benchmarkwerte abgezogen. ...
- (7) Um sicherzustellen, dass die Benchmarks THG-Emissionsreduktionen bewirken, und um brennstoff- und stromintensiven Anlagen gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, wurden bei der Festsetzung der Benchmarkwerte auch bestimmte Produktionsprozesse berücksichtigt, deren für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Direktmissionen und nicht für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten im Rahmen der Richtlinie 2003/87/EG in Frage kommende indirekte Emissionen aus der Stromerzeugung in gewissem Umfang austauschbar sind, wobei die Gesamtemissionen auch die indirekten Emissionen aus der Stromerzeugung umfassen. Für die Zwecke der Zuteilung von Emissionszertifikaten auf Basis der jeweiligen Benchmarks sollte nur der Anteil der Direktmissionen an den Gesamtemissionen berücksichtigt werden, um zu vermeiden, dass kostenlose Zertifikate für Emissionen aus der Stromerzeugung zugeteilt werden.
- (8) Bei der Festsetzung der Benchmarkwerte hat die Kommission als Ausgangspunkt die arithmetische THG-Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen, die unter die Datenerhebung fielen, in den Jahren 2007 und 2008 zugrunde gelegt. Ferner hat die Kommission gemäß Artikel 10a Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG für alle Sektoren, für die in Anhang I eine Benchmark vorgesehen ist, auf der Grundlage zusätzlicher Informationen aus verschiedenen Quellen und einer gezielten Studie über die effizientesten Techniken und die auf europäischer und internationaler Ebene bestehenden Reduktionspotenziale geprüft, ob diese Ausgangspunkte den effizientesten Techniken, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplung, der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen, der Verwendung von Biomasse sowie der Abscheidung und Speicherung von CO₂, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, hinreichend gerecht werden. Die für die Festsetzung der Benchmarkwerte zugrunde gelegten Daten wurden aus vielen verschiedenen Quellen erhoben, um möglichst viele Anlagen abzudecken, die in den Jahren 2007 und 2008 ein unter eine Benchmark fallendes Produkt hergestellt haben. Zunächst wurden von den jeweiligen europäischen Branchenverbänden oder in deren Auftrag nach feststehenden Regeln, den so genannten Branchen-Verfahrenshandbüchern, Daten über die THG-Effizienz von EHS-Anlagen erhoben, die unter eine Benchmark fallende Produkte herstellen. In einem zweiten Schritt und ergänzend zur Datenerhebung durch die europäischen Branchenverbände haben Beratungsunternehmen im Auftrag der Europäischen Kommission Daten über Anlagen zusammengetragen, die von den Daten der Industrie nicht abgedeckt wurden, und auch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten haben Daten und Analyseergebnisse übermittelt.
- ...
- (10) Soweit in einer Anlage mehrere Produkte hergestellt werden und eine Zuordnung der Emissionen zu den einzelnen Produkten nicht für möglich gehalten wurde, wurden bei der Datenhebung und beim Benchmarking nur Einproduktanlagen berücksichtigt. Betroffen sind die Produkt-Benchmarks für Kalk, Dolomitskalk, Flaschen und Behälter aus farblosem Glas, Flaschen und Behälter aus Farbglass, Vormauerziegel, Pflasterziegel, sprühgetrocknetes Pulver, ungestrichenes Feinpapier, Tissuepapier, Testliner und Fluting, ungestrichener sowie gestrichener Karton. Um die Relevanz der Ergebnisse zu verbessern und ihre Plausibilität zu prüfen, wurden die Werte für die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen mit entsprechenden Angaben aus der Fachliteratur über die effizientesten Techniken verglichen.

- (11) Falls überhaupt keine Daten bzw. keine Daten, die nach der Benchmarking-Methode erhoben wurden, vorlagen, wurden für die Berechnung der Benchmarkwerte Informationen über die gegenwärtigen Emissions- und Verbrauchswerte und über die effizientesten Techniken verwendet, die im Wesentlichen aus den gemäß der Richtlinie 2008/1/EG ... erstellten [BVT-Merkblättern] abgeleitet wurden. Aufgrund des Mangels an Daten über Restgasbehandlung, Wärmeexport und Stromerzeugung sind die Werte für die Produkt-Benchmarks für Koks und Flüssigmetall insbesondere das Ergebnis der Berechnungen direkter und indirekter Emissionen auf Basis von Informationen über relevante Energieströme aus den maßgeblichen BVT-Merkblättern und auf Basis der Standardemissionsfaktoren gemäß der Entscheidung 2007/589/EG der Kommission vom 18. Juli 2007 zur Festlegung von Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen im Sinne der Richtlinie 2003/87/EG ... Für die Produkt-Benchmark für Sintererz wurden Daten auch auf Basis von Angaben in dem betreffenden BVT-Merkblatt über die relevanten Energieströme korrigiert, wobei der Restgasverbrennung in der Branche Rechnung getragen wurde.
- (12) Soweit die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich war, jedoch für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstehen, sollten diese Zertifikate nach allgemeinen Fall-Back-Methoden zugeteilt werden. Es wurde eine Hierarchie von drei Fall-Back-Methoden entwickelt, um die THG-Emissionsreduktionen und Energieeinsparungen zumindest für Teile der betreffenden Produktionsprozesse zu maximieren. Die Wärme-Benchmark gilt für Wärmeverbrauchsprozesse, bei denen ein Träger messbarer Wärme eingesetzt wird. Die Brennstoff-Benchmark findet Anwendung, wenn nicht messbare Wärme verbraucht wird. Die Wärme- und Brennstoff-Benchmarkwerte wurden nach den Grundsätzen der Transparenz und Einfachheit und unter Zugrundelegung der Bezugsleistung eines gängigen Brennstoffes berechnet, der unter dem Gesichtspunkt der THG-Effizienz und unter Berücksichtigung der energieeffizienten Techniken als Brennstoff zweiter Wahl angesehen werden kann. Für Prozessemissionen sollten die Emissionszertifikate auf Basis der historischen Emissionen zugeteilt werden. ...
- ...
- (32) Die Produkt-Benchmarks sollten auch der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen und den dabei entstehenden Emissionen Rechnung tragen. Aus diesem Grunde wurde bei der Berechnung der Benchmarkwerte für Produkte, bei deren Herstellung Restgase anfallen, der CO₂-Gehalt dieser Gase weitgehend berücksichtigt. Soweit Restgase über die Systemgrenzen der betreffenden Produkt-Benchmark hinaus aus dem Produktionsprozess exportiert und zur Erzeugung von Wärme außerhalb der Systemgrenzen eines unter eine Benchmark fallenden Prozesses gemäß Anhang I verbrannt werden, sollten die dabei entstehenden Emissionen durch Zuteilung zusätzlicher Emissionszertifikate auf Basis der Wärme- oder der Brennstoff-Benchmark mitberücksichtigt werden. Angesichts des allgemeinen Grundsatzes, dass für keine Form der Stromerzeugung Emissionszertifikate kostenlos zugeteilt werden sollten, und um ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen auf den Märkten für an Industrieanlagen abgegebenen Strom zu vermeiden, ist es, auch unter Berücksichtigung des in den Stromkosten enthaltenen CO₂-Preises, angezeigt, über den in der betreffenden Produkt-Benchmark berücksichtigten Anteil des CO₂-Gehalts des Restgases hinaus keine zusätzlichen Emissionszertifikate zuzuteilen, wenn Restgase aus dem Produktionsprozess über die Systemgrenzen der betreffenden Produkt-Benchmark hinaus exportiert und zur Stromerzeugung verbrannt werden.“
7. Die Benchmarkwerte für Eisenerzsinter und flüssiges Roheisen sind in Anhang I des Beschlusses auf 0,171 bzw. 1,328 Zertifikate je Tonne festgelegt.

II. Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

8. Im Ausgangsverfahren vor dem Tribunal administratif de Montreuil (Verwaltungsgericht Montreuil) hat die Gesellschaft ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (im Folgenden: ArcelorMittal) die Aufhebung des Erlasses des Ministers für Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung und Energie vom 24. Januar 2014 beantragt, mit dem die Liste der Betreiber, denen Treibhausgasemissionszertifikate zugeteilt werden, und die Anzahl der für den Zeitraum 2013–2020 kostenlos zugeteilten Zertifikate festgelegt werden⁸. Außerdem hat sie die Aufhebung der Ministerentscheidung vom 11. Juni 2014 beantragt, mit der ihr Antrag auf Rücknahme dieses Erlasses abgelehnt wurde.

9. Der betreffende Erlass ist auf der Grundlage des Beschlusses 2011/278 ergangen. ArcelorMittal macht im Wesentlichen geltend, der Erlass und die Ministerentscheidung seien rechtswidrig, soweit sie auf den Beschluss 2011/278 gestützt seien, der mit der Richtlinie 2003/87 nicht vereinbar sei. Dem sei so, weil die Kommission bei der Berechnung der Benchmark für flüssiges Roheisen zum einen nicht die mit der Restgase-Stromerzeugung verbundenen Emissionen berücksichtigt und zum anderen bei der Berechnung der besagten Benchmark nicht die besten verfügbaren Daten verwendet habe. Ferner sei die Benchmark für Eisenerzsinter nicht korrekt, da die Emissionen einer Anlage, die auch Pellets herstelle, bei der Berechnung der Benchmark einbezogen worden seien.

10. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts verfügte die Kommission nach Art. 10a der Richtlinie 2003/87 bei der Berechnung der Benchmarks für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten über ein weites Ermessen. Trotzdem hat es Zweifel, ob die Benchmarks für flüssiges Roheisen und Eisenerzsinter mit der Richtlinie vereinbar sind. Es hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Hat die Kommission in ihrem Beschluss 2011/278 dadurch, dass sie die Emissionen, die mit Restgasen verbunden sind, die für die Stromerzeugung wiederverwertet werden, aus dem Benchmarkwert für flüssiges Roheisen ausgeschlossen hat, gegen Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 über die Regeln zur Festlegung der Ex-ante-Benchmarks verstoßen und insbesondere das Ziel der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen und die Möglichkeit der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten im Fall der Erzeugung von Strom aus Restgasen verkannt?
2. Hat die Kommission dadurch, dass sie sich in diesem Beschluss bei der Bestimmung der Benchmark für flüssiges Roheisen auf Daten aus den BVT-Merkblättern für Eisen- und Stahlerzeugung und der Entscheidung 2007/589 gestützt hat, gegen die ihr obliegende Verpflichtung, die genauesten und aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu verwenden, und/oder gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen?
3. Kann die Entscheidung der Kommission im Beschluss 2011/278, eine Industrieanlage, in der sowohl Eisenerzsinter als auch Pellets hergestellt werden, in die Referenzanlagen für die Bestimmung der Benchmark für Eisenerzsinter einzubeziehen – sofern sich erweist, dass dies der Fall war –, bewirken, dass der Wert dieser Benchmark rechtswidrig ist?
4. Hat die Kommission dadurch gegen die ihr gemäß Art. 296 AEUV obliegende Begründungspflicht verstoßen, dass sie die Gründe für diese Entscheidung im Beschluss 2011/278 nicht im Einzelnen erläutert hat?

⁸ L'arrêté du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 24 janvier 2014 fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés les quotas d'émissions de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013-2020 (JORF Nr. 0038 vom 14. Februar 2014, S. 2551, Nr. 19).

11. ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, die französische und die deutsche Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der Sitzung vom 26. Januar 2017 haben ArcelorMittal, die französische und die schwedische Regierung sowie die Kommission mündliche Ausführungen gemacht.

III. Würdigung

A. Einführung

12. Um den Zusammenhang des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens zu verstehen, ist es hilfreich, das Grundkonzept des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union zu skizzieren.

13. Das in seinem Anspruch und seiner Reichweite beispiellose System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union nahm im Januar 2005 seine Arbeit auf. Es soll auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinwirken. Erklärtes Ziel war von Anfang an, für die Erfüllung der gemeinsamen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Kyoto-Protokoll zur Verringerung der Emission von Treibhausgasen Sorge zu tragen⁹. Diese Verpflichtungen haben sich im Verlauf der Zeit ebenso wie das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union inhaltlich verändert.

14. Während der ersten beiden Handelsperioden (vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2007 sowie vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2012) des Emissionshandelssystems hatten die Mitgliedstaaten Emissionszertifikate nach näherer Maßgabe von nationalen Zuteilungsplänen auszugeben. Während dieses Zeitraums wurde die Mehrheit der Emissionszertifikate kostenlos zugeteilt.

15. Infolge des Inkrafttretens der Richtlinie 2009/29 kam es zu erheblichen Änderungen an der Richtlinie 2003/87. Diese Änderungen betreffen die dritte Handelsperiode (vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2020) des Emissionshandelssystems¹⁰. Die Ausweitung des Systems auf neue Bereiche der Wirtschaft und andere erhebliche Änderungen wurden in die Richtlinie aufgenommen, um das System den internationalen Verpflichtungen anzupassen, die sich aus aktuellen Forschungen zum Klimawandel und den Reduktionszielen, die diese Forschungen widerspiegeln, ergaben¹¹.

16. Anders als in den ersten beiden Perioden ist die Methode der Zuteilung von Emissionszertifikaten nunmehr auf Unionsebene harmonisiert. Die Kommission legt die Gesamtanzahl der in der Union verfügbaren Zertifikate fest. Diese Anzahl verringert sich ab dem Jahr 2010 jedes Jahr um 1,74 %. Obwohl langfristig ein vollständig im Wege der Versteigerung stattfindender Handel verwirklicht werden soll, wurde für andere Sektoren als die Energieerzeugung ein Übergangssystem eingerichtet. Gemäß diesem System soll die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im produzierenden Gewerbe allmählich von 80 % im Jahr 2013 auf 30 % im Jahr 2020 herabgesetzt werden. Erklärtes Ziel ist es, ab dem Jahr 2027 keine kostenlose Zuteilung mehr stattfinden zu lassen.

⁹ Ziel ist ein Emissionsabbau von 8 % im Vergleich zum Stand von 1990.

¹⁰ Eine weitere Überarbeitung ist für den Zeitraum nach 2020 geplant. Im Jahr 2015 hat die Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung des Emissionshandelssystems für die Zeit nach 2020 vorgelegt: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates, von der Kommission vorgelegt am 15. Juli 2015, zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO₂-effiziente Technologien (COM[2015] 337 final). Dieser Vorschlag soll dazu beitragen, das Ziel der Union der Minderung der Treibhausgasemissionen um wenigstens 40 % bis zum Jahr 2030 als Teil des Beitrags der Union zum Abkommen von Paris zu erreichen.

¹¹ Eine Minderung um 20 % unter das Niveau von 1990 wurde als bis zum Jahr 2020 zu erreichendes Ziel und eine Minderung um 50 % unter das Niveau von 1990 wurde als bis zum Jahr 2050 zu erreichendes Ziel festgelegt.

17. Sektoren, die einem hohen Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen¹² ausgesetzt sind, also etwa die Stahlindustrie, erhalten Zuteilungen in Höhe von 100 % der Menge der kostenlosen Zuteilungen. Diese Menge wird grundsätzlich durch Multiplikation der Produktionsleistung der Anlage (die in Tonnen des Produkts gemessen wird) mit dem Benchmarkwert des betreffenden Produkts berechnet.

18. Der Kommission kommt im Rahmen des Übergangssystems eine Schlüsselfunktion zu.

19. Zu Beginn der dritten Handelsperiode hat die Kommission überprüft, dass die von den jeweiligen Mitgliedstaaten bereitgestellten Listen von Anlagen im Sinne der Richtlinie 2003/87 und die Anzahl der diesen Anlagen kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate vollständig waren und dass die betreffenden Listen im Einklang mit den maßgeblichen Rechtsvorschriften standen¹³. Auf dieser Grundlage trafen die Mitgliedstaaten sodann endgültige Zuteilungsentscheidungen für den Zeitraum der Jahre 2013 bis 2020. Angesichts dessen, dass die für die Gesamtheit der Anlagen in der Union beantragten Zuteilungen die Gesamtanzahl der kostenlosen Zuteilungen überstieg, setzte die Kommission die Zuteilung je Anlage herab. Dies wird als „sektorübergreifender Korrekturfaktor“ bezeichnet, der auch in jüngerer Zeit Gegenstand von Rechtssachen beim Gerichtshof war¹⁴.

20. Die Vorschriften betreffend die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten sind für die Erreichung der Ziele des Emissionshandelssystems besonders wichtig. Es ist nämlich von entscheidender Bedeutung, dass die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten das erforderliche Maß nicht überschreitet. Die Kommission hat die besagten Vorschriften, die unionsweite Geltung haben, im Beschluss 2011/278 niedergelegt.

21. In diesem Beschluss hat die Kommission die Benchmarkwerte festgelegt, die als Grundlage der kostenlosen Zuteilung für jede einzelne Anlage fungieren. Im Allgemeinen basiert eine Produkt-Benchmark auf den durchschnittlichen Treibhausgasemissionen der 10 % effizientesten Anlagen, die das Produkt in der Union herstellen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass Anlagen, die diese Benchmarkwerte nicht erreichen, weniger kostenlose Emissionszertifikate zugeteilt erhalten, als sie tatsächlich benötigen.

22. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen befasst sich aus mehreren Blickwinkeln mit der Rechtmäßigkeit der von der Kommission bei der Festlegung der maßgeblichen Produkt-Benchmarks angewendeten Methode. Ich wende mich nun genauer den Vorlagefragen zu.

B. Zur Gültigkeit des Beschlusses 2011/278

23. Vorauszuschicken ist, dass die Kommission bei der Festlegung der Produkt-Benchmarks im Zusammenhang mit dem System des Emissionshandels in der Union über ein weites Ermessen verfügt. Aus Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 folgt, dass die Kommission bei der Festlegung der Produkt-Benchmarks, die die Grundlage der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten bilden,

¹² Die Verlagerung von CO₂-Emissionen bezeichnet eine Situation, in der Unternehmen aufgrund der in der Union bestehenden Beschränkungen für die Emission von Treibhausgasen ihre Produktion in Länder mit weniger ambitionierten Klimaschutzmaßnahmen verlegen. Vgl. wegen des jüngsten Verzeichnisses den Beschluss 2014/746/EU der Kommission vom 27. Oktober 2014 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie im Zeitraum 2015–2019 einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2014, L 308, S. 114).

¹³ Beschluss 2013/448/EU der Kommission vom 5. September 2013 über nationale Umsetzungsmaßnahmen für die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2013, L 240, S. 27).

¹⁴ Vgl. Urteile vom 28. April 2016, Borealis Polyolefine u. a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311), vom 8. September 2016, Borealis u. a. (C-180/15, EU:C:2016:647), und vom 26. Oktober 2016, Yara Suomi u. a. (C-506/14, EU:C:2016:799).

einer breiten Palette von Parametern Rechnung zu tragen hat. In demselben Absatz ist bestimmt, dass die betreffenden Parameter „so weit wie möglich“ zu berücksichtigen sind. Dementsprechend beschränkt sich die gerichtliche Überprüfung des Gerichtshofs angesichts der technischen Natur der Festlegung der Benchmarks darauf, dass die Maßnahme nicht offensichtlich unangemessen ist¹⁵.

24. Die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen sind unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen und zu beantworten.

1. Benchmark für flüssiges Roheisen: Stromerzeugung aus Restgasen

25. Mir seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht klären lassen, ob die von der Kommission bei der Festlegung der Benchmarks für flüssiges Roheisen angewendete Methode nach dem Beschluss 2011/278 mit dem dritten Unterabsatz des Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 vereinbar ist.

26. Der dritte Unterabsatz des Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 sieht u. a. vor, dass bei der Festlegung der Benchmarks der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen Rechnung getragen wird. Dies soll sicherstellen, dass durch die Art der Zuteilung Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden. In derselben Bestimmung ist außerdem bestimmt, dass für die Stromerzeugung mit Ausnahme des aus Restgasen erzeugten Stroms keine kostenlose Zuteilung erfolgt.

27. ArcelorMittal rügt vor dem Hintergrund dieser Bestimmung, die Kommission habe bei der Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen nicht alle Emissionen berücksichtigt, die mit den Restgasen verbunden seien, die für die Stromerzeugung genutzt würden.

28. Aufgrund dieser Rüge hat das vorlegende Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit des Beschlusses 2011/278 mit der Richtlinie 2003/87. Es fragt, ob die von der Kommission bei der Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen angewendete Methode mit dem Ziel der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen einerseits und mit der Ausnahme betreffend die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für die Stromerzeugung aus Restgasen andererseits vereinbar ist.

29. Die Parteien, die Erklärungen eingereicht haben, sind sich zunächst einmal darüber einig, dass grundsätzlich keine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für die Stromerzeugung erfolgt. Dies ergibt sich eindeutig aus den Abs. 1 und 3 des Art. 10a der Richtlinie 2003/87. Ungeachtet dessen besteht angesichts der gemäß Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie bestehenden Ausnahme betreffend die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten für die Stromerzeugung aus Restgasen Uneinigkeit darüber, wie aus Restgasen erzeugter Strom zu behandeln ist und ob die von der Kommission getroffene Wahl zu einer effizienten energetischen Verwertung dieser Gase beiträgt.

30. Bevor dieser Frage nachgegangen wird, könnte der Hinweis hilfreich sein, dass Restgase ein unvermeidliches Nebenprodukt der Erzeugung von Koks und Stahl darstellen. Diese Gase werden aufgefangen und hauptsächlich für die Stromerzeugung verwendet, zu einem geringeren Anteil aber auch für Hochofenwinderhitzer, die Unterfeuerung von Koksöfen, die Zündung von Sinterbändern und für die Wiederaufheizung von Hochöfen verwendet. Strom wird entweder innerhalb der Anlage selbst oder außerhalb der Anlage durch einen Dritten erzeugt. Sowohl unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit als auch des Umweltschutzes ist das Auffangen und Wiederverwenden von Restgasen viel sinnvoller als das ansonsten nutzlose Entweichenlassen oder Abfackeln dieser Gase¹⁶.

¹⁵ Urteile vom 8. September 2016, Borealis u. a. (C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 45), und vom 26. Oktober 2016, Yara Suomi u. a. (C-506/14, EU:C:2016:799, Rn. 37).

¹⁶ Dies scheint ungeachtet dessen zu gelten, dass, wie von ArcelorMittal erläutert worden ist, die Umwandlung von Restgasen in Brennstoff mit erheblichen Kosten verbunden ist. Wie dem auch sei, abgesehen von besonderen Einzelfällen ist das Abfackeln von Restgasen nicht gestattet.

a) Effiziente Verwertung von Restgasen

31. Die Verwendung von Restgasen als Brennstoff macht erklärlich, warum Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 die Förderung der Verwendung von Restgasen als einen der Anreize für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen und für die Verwendung energieeffizienter Techniken berücksichtigt. Hierdurch wird auch verständlich, warum diese Bestimmung für die Stromerzeugung aus Restgasen eine Ausnahme von dem Ausschluss der Stromerzeugung aus der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten macht¹⁷.

32. Entgegen dem Vorbringen von ArcelorMittal finde ich in der Richtlinie jedoch keinen Anhalt dafür, dass automatisch alle bei der Verbrennung von Restgasen anfallenden Treibhausgasemissionen Gegenstand einer auf festgelegten Benchmarks beruhenden kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten sein sollten.

33. Konkreter gesagt finden sich in Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 keine Anhaltspunkte dafür, *in welchem Umfang* Stromerzeugung aus Restgasen bei der Benchmark-Festlegung zu berücksichtigen ist. Zwar erlaubt Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 insgesamt gesehen die Berücksichtigung der Stromerzeugung aus Restgasen. Jedoch gilt dies nur insoweit, als dies mit Blick auf die Notwendigkeit der Förderung der effizienten Verwertung von Restgasen und auf das übergeordnete Ziel der Richtlinie, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren, angezeigt erscheint¹⁸.

34. Daher komme ich nun zu der Frage der effizienten Verwertung von Restgasen und dem übergeordneten Ziel der Richtlinie.

35. Im 32. Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 ist ausgeführt, dass die Kommission bei der Berechnung der Benchmark für flüssiges Roheisen der effizienten Verwertung von Restgasen tatsächlich Rechnung getragen hat. Die Kommission hat den Umstand berücksichtigt, dass im Stahlsektor Restgase zur Erzeugung von Strom (oder Wärme) verbrannt werden. Aus diesem Grund wurde u. a. der Benchmarkwert für flüssiges Roheisen nach oben angepasst, so dass er nicht nur die im Zusammenhang mit der Erzeugung von flüssigem Roheisen, sondern auch die im Zusammenhang mit der Verwendung von Restgasen entstehenden Emissionen umfasst.

36. Allerdings berücksichtigt der Benchmarkwert für flüssiges Roheisen nicht sämtliche aus der Verwendung von Restgasen für die Stromerzeugung herrührenden Emissionen (sondern nur die bis zu einer Quote von ungefähr 75 % bis 80 %)¹⁹.

37. Der Grund hierfür wird aus den Verfahrensunterlagen deutlich. Die Verwendung von Restgasen zur Stromerzeugung bedeutet, dass diese Gase ersatzweise für anderen Brennstoff verwendet werden. Insgesamt gesehen werden so Treibhausgasemissionen eingespart, denn anstatt Kohle zur Stahlerzeugung und einen anderen Brennstoff (d. h. Erdgas) zur Stromerzeugung zu verwenden, wird zur Erzeugung von Strom und Stahl nur Kohle benötigt.

17 Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Borealis Polyolefine u. a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2015:754, Nrn. 68 und 69).

18 Die wahlweise Berücksichtigung der Stromerzeugung aus Restgasen wird auch durch den 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 bestätigt, worin es heißt: „In den harmonisierten Vorschriften können auch Emissionen berücksichtigt werden, die durch den Einsatz brennbarer Restgase bedingt sind, wenn sich die Entstehung dieser Restgase im industriellen Verfahren nicht vermeiden lässt. Hierzu *kann* in den Vorschriften die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Betreiber von Anlagen, in denen die Restgase verbrannt werden bzw. aus denen die Restgase kommen, vorgesehen werden“ (Hervorhebung nur hier).

19 Die Parteien haben unterschiedliche Prozentsätze angegeben. Während die französische Regierung 75 % erwähnt, nennt die deutsche Regierung 80 %. Die Kommission und ArcelorMittal haben keinen genauen Prozentsatz angegeben.

38. Bei der Bestimmung, inwieweit die Produkt-Benchmark für flüssiges Roheisen dem Kohlendioxidgehalt der zur Stromerzeugung verwendeten Restgase Rechnung zu tragen hat, hat die Kommission Erdgas als Bezugsbrennstoff herangezogen. Das Verwerten von Restgasen und ihre Verwendung als Brennstoff für die Stromerzeugung, anstatt auf Erdgas zurückzugreifen, bedeutet, dass die fragliche Anlage mehr Treibhausgase emittiert. Wie von den Parteien, die Erklärungen eingereicht haben, erläutert worden ist, führt die Wiederverwendung von Restgasen im Vergleich zu einer Situation, in der zur Stromerzeugung Erdgas als Brennstoff verwendet wird, zu einem Mehrausstoß an Treibhausgasen von ungefähr 75 %. Um das Auffangen und die Verwendung von Restgasen zu fördern, muss diesem Mehrausstoß bei der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten Rechnung getragen werden, um keine Fehlanreize für die Nichtverwertung dieser Gase zu setzen. Da dem Produzenten Emissionszertifikate entsprechend dem Unterschied zugeteilt werden, der zwischen der Emissionsintensität von Restgas und Erdgas besteht, ist die Stromerzeugung aus Restgasen gegenüber einer Anlage, die Strom aus Erdgas erzeugt, weder bevorteilt noch benachteiligt.

39. Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auf der Grundlage einer Benchmark, die den Mehremissionen aus der Verwendung von Restgasen zur Stromerzeugung Rechnung trägt, scheint der effizienten Verwertung solcher Gase förderlich zu sein.

40. Im Urteil *Borealis Polyolefine u. a.*²⁰, das sich mit dem sektorübergreifenden Korrekturfaktor befasste, hat der Gerichtshof dies so bestätigt. Dort hat er festgestellt, dass der Ansatz der Kommission sehr wohl der effizienten Verwertung von Restgasen Rechnung getragen habe. Der Gerichtshof führte aus, die Kommission habe dadurch, dass sie die Verwendung von Restgasen bei der Festlegung der Benchmark u. a. für flüssiges Roheisen *in großem Umfang* berücksichtigt habe, die Unternehmen dazu anhalten wollen, die im Rahmen des Herstellungsverfahrens entstandenen Restgase weiterzuverwenden oder zu verkaufen²¹. Der Gerichtshof hat diesen Standpunkt auch in einem nachfolgend geführten Verfahren vertreten²².

b) Dichotomie von Wärme- und Stromerzeugung sowie die Problematik der Verlagerung von CO₂-Emissionen

41. Es trifft zu, dass die von der Kommission gewählte Methode eine Ungleichgewichtigkeit aufweist: Für die Verwendung von Restgasen kann eine kostenlose Zuteilung zusätzlicher Zertifikate erfolgen, wenn diese Gase aufgefangen und für die Wärmeerzeugung verwendet werden. In diesem Fall werden dem Wärmeverbraucher auf der Grundlage der Wärme- oder Brennstoff-Benchmark zusätzliche Zertifikate zugeteilt. Für die Stromerzeugung aus Restgasen stehen solche zusätzlichen Zertifikate dagegen nicht zur Verfügung.

42. Dass die Kommission es nicht für angezeigt erachtet hat, die kostenlose Zuteilung von zusätzlichen Zertifikaten auf die Stromerzeugung mittels eines Stromgenerators auszuweiten, spiegelt den allgemeinen Grundsatz des Art. 10a Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 wider. Wie bereits erwähnt, schreibt diese Bestimmung vor, dass in Bezug auf die Stromerzeugung keine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten erfolgt. In diesem Zusammenhang erläutert die Kommission im 32. Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278, dass es dieses Grundsatzes auch unter Berücksichtigung des in den Stromkosten enthaltenen CO₂-Preises bedarf, um ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen auf den Märkten für an Industrieanlagen abgegebenen Strom zu vermeiden und den in den Stromkosten enthaltenen CO₂-Preis zu berücksichtigen.

20 Urteil vom 28. April 2016 (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2016:311).

21 Vgl. Rn. 73.

22 Urteil vom 8. September 2016, *Borealis u. a.* (C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 48).

43. Ich räume ein, dass dem Vorbringen von ArcelorMittal in diesem Punkt etwas abzugewinnen ist. Tatsächlich bin ich nicht überzeugt davon, dass eine Ungleichbehandlung von Wärme- und Stromerzeugung erforderlich ist, um Wettbewerbsverzerrungen auf dem Strommarkt zu vermeiden. Die Notwendigkeit einer solchen asymmetrischen Behandlung erscheint insofern fraglich, als der Stahlsektor Nettostromverbraucher ist und die Stromerzeugung aus Restgasen offenbar nicht mehr als 1 % der Gesamtstromerzeugung in der Union ausmacht. Gleichwohl erscheint die von der Kommission getroffene Wahl vollständig im Einklang mit Art. 10a Abs. 3 der Richtlinie und stellt daher die Gültigkeit des Beschlusses 2011/278 nicht in Frage.

44. An dieser Stelle ist auch auf das Vorbringen von ArcelorMittal einzugehen, auch im Stahlsektor bestehe das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen. ArcelorMittal macht im Wesentlichen geltend, die Art der Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen durch die Kommission erhöhe entgegen der Zielsetzung der Richtlinie 2003/87 das Risiko einer Verlagerung in eine energieintensive Industrie.

45. Es kann durchaus sein, dass, wie von ArcelorMittal vorgetragen, eine andere Methode der Benchmark-Festlegung, der besagten Problematik²³ besser gerecht geworden wäre. Doch sollte nicht vergessen werden, dass die Richtlinie 2003/87 dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen durch den in Art. 10a Abs. 6 niedergelegten Ausgleichsmechanismus Rechnung trägt. Dementsprechend können Mitgliedstaaten zugunsten der betroffenen Sektoren und Teilsektoren finanzielle Maßnahmen ergreifen. Wo durch auf den Strompreis überwälzte Kosten der Treibhausgasemissionen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, können staatliche Beihilfen im Einklang mit den einschlägigen Unionsvorschriften gewährt werden. Anders ausgedrückt hat der Stahlsektor also zusätzlich zur kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten gegebenenfalls Anspruch auf Beihilfen gemäß den besagten Vorschriften.

46. Noch wichtiger ist allerdings, dass aus dem Vorbringen von ArcelorMittal (und auch aus dem Vorabentscheidungsersuchen) nicht ohne Weiteres ersichtlich ist, inwiefern die von der Kommission angewendete Methode das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen erhöhen könnte.

47. Auf Art. 10a der Richtlinie 2003/87 kann sich ArcelorMittal diesbezüglich nicht stützen. Aus Art. 10a Abs. 12 geht lediglich hervor, dass Anlagen in Sektoren bzw. Teilsektoren, in denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, gemäß Abs. 1 Zertifikate in Höhe von 100 % der Menge, *die gemäß den in Abs. 1 genannten Maßnahmen festgelegt wurde*, kostenlos zuzuteilen sind. Es ist eindeutig ersichtlich, dass die Richtlinie keine Regelung dahin gehend enthält, dass Sektoren, für die ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, unter allen Umständen eine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten erhalten sollten, die der Summe der von ihnen emittierten Treibhausgase entspricht.

48. Nach dem oben Ausgeführten gelange ich zu dem Ergebnis, dass die Prüfung der Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Beschlusses 2011/278 unter dem Aspekt der von der Kommission bei der Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen angewendeten Methode beeinträchtigt.

²³ Ich nehme zur Kenntnis, dass interessanterweise Unsicherheit bezüglich des Vorhandenseins eines konkreten Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht. Eine jüngst im Auftrag der Generaldirektion Klimapolitik der Kommission erstellte Studie hat keine Nachweise für das Vorhandensein eines Risikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen erbracht. Als Gründe hierfür sind u. a. die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten (die u. a. im Stahlsektor zu einem Überschuss an Zertifikaten geführt hat), die geringer als erwartet ausgefallenen Preise für Zertifikate und die Bemühungen der anderen Länder um eine Minderung der Emissionen im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen zu nennen. Vgl. hierzu den Überblick unter:

https://www.ceps.eu/sites/default/files/u213/Bergman_leakage_presentation_OWS.pdf

2. Benchmark für flüssiges Roheisen: Verwendung der genauesten und aktuellsten Daten

49. Die zweite Vorlagefrage befasst sich mit der Qualität der Daten, die die Kommission bei der gemäß dem Beschluss 2011/278 erfolgten Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen verwendet hat. Konkret lautet die Frage, ob die Kommission bei der Berechnung der besagten Benchmark aus den BVT-Merkblättern zur Eisen- und Stahlerzeugung und aus der Entscheidung 2007/589 herrührende Daten verwenden konnte, ohne hierdurch gegen Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 und den Grundsatz der guten Verwaltungspraxis zu verstoßen.

50. Meines Erachtens ist die Entscheidung der Kommission, diese Daten zu verwenden, nicht zu beanstanden.

51. Zwar hat die Kommission, wie ArcelorMittal geltend macht, bei der Festlegung der Grundsätze für die Ex-ante-Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren nach Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 die betroffenen Interessenträger einschließlich der betroffenen Sektoren bzw. Teilsektoren zu konsultieren. Auch hat sie nach Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 beim Erlass einer Verordnung über die Überwachung von und Berichterstattung über Emissionen „den genauesten und aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnissen, insbesondere aus dem [International Panel on Climate Change (IPCC)] Rechnung zu tragen“.

52. Gleichwohl kann diesen Bestimmungen nicht entnommen werden, dass die Kommission auch eine Verpflichtung trifft, die von der betroffenen Branche zur Verfügung gestellten Daten zu verwenden. Die Richtlinie 2003/87 statuiert keine derartige Verpflichtung.

53. Wie bereits oben ausgeführt ist der Prozess der Festlegung von Benchmarkwerten ein komplexer technischer Vorgang. Daher hat der Unionsgesetzgeber lediglich die wesentlichen Ziele für die Festlegung der Benchmarkwerte bestimmt und der Kommission bezüglich der Frage, wie diese Ziele zu erreichen sind, ein weites Ermessen eingeräumt. Folglich muss der Kommission auch bei der Auswahl der bei der Festlegung der Benchmarkwerte zu verwendenden Daten ein gewisser Ermessensspielraum zustehen, vorausgesetzt die betreffenden Daten sind nicht offensichtlich ungeeignet, um die Ziele des Art. 10a der Richtlinie 2003/87 (Reduktion der Treibhausgasemissionen und Verwendung energieeffizienter Techniken) zu erreichen.

54. Umgekehrt dürfen die betreffenden Daten auch nicht willkürlich ausgewählt werden. Dies ist zweifellos der Grund, warum die Richtlinie 2003/87 mit Blick auf die Überwachung und Berichterstattung die Verwendung der genauesten und aktuellsten wissenschaftlichen Daten vorschreibt, die verfügbar sind.

55. Der elfte Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 liefert die Begründung dafür, warum die Kommission bei der Benchmark-Festlegung für flüssiges Roheisen die auf den BVT-Merkblättern und auf dem Beschluss 2007/589 basierenden Informationen und nicht die von den betroffenen Interessenträgern zur Verfügung gestellten Daten verwendet hat. Die betreffenden Dokumente wurden zur Berechnung der Benchmarkwerte verwendet, soweit keine Daten bzw. keine nach der Benchmarking-Methode erhobenen Daten vorlagen. In diesem Erwägungsgrund sind zudem die konkreten Probleme erläutert, die sich bei der Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen stellten: Aufgrund des Mangels an Daten über Restgasbehandlung, Wärmeexport und Stromerzeugung ist der Benchmarkwert für flüssiges Roheisen insbesondere das Ergebnis der Berechnungen direkter und indirekter Emissionen auf Basis von Informationen über relevante Energieströme aus den maßgeblichen BVT-Merkblättern und auf Basis der Standardemissionsfaktoren gemäß der Entscheidung 2007/589.

56. Die Kommission hat in ihren Erklärungen ferner vorgetragen, dass die vom Wirtschaftsverband der europäischen Eisen- und Stahlindustrie (European Steel Association [Eurofer]) zur Verfügung gestellten Daten in Bezug auf flüssiges Roheisen keine Angaben zur Restgasbehandlung, zu Wärmeexporten oder zur Stromerzeugung enthielten. Auch wenn die von der Industrie zur Verfügung gestellten Daten aufgrund der Anzahl von berücksichtigten Anlagen umfassenderen Charakter gehabt haben mögen, konnten diese Daten nach der von der Kommission zugrunde gelegten Methode nicht verwendet werden.

57. Angesichts dessen halte ich es für gerechtfertigt, dass die Kommission Daten aus anderen Quellen herangezogen hat.

58. Der Gerichtshof hat in den Urteilen *Borealis* u. a. sowie *Yara Suomi* u. a. bereits entschieden, dass die Kommission dadurch, dass sie sich zur Festlegung der Benchmarks gemäß Art. 10a der Richtlinie 2003/87 auf die hier in Rede stehenden Quellen gestützt hat, die Grenzen ihres Ermessens nicht überschritten hat²⁴.

59. Die Entscheidung der Kommission, die BVT-Merkblätter zur Eisen- und Stahlerzeugung und die Entscheidung 2007/589 zugrunde zu legen, erscheint mit Blick auf die Zielsetzung der Reduzierung der Treibhausgasemissionen und der Förderung der Verwendung energieeffizienter Techniken tatsächlich nicht offensichtlich unangemessen. Beide Dokumente stellen Informationsquellen über Emissionen und Verbrauch sowie über die effizientesten Techniken in dem betreffenden Bereich dar.

60. Einerseits werden BVT-Unterlagen gemäß Art. 13 der Richtlinie 2010/75 (in seiner jetzt geltenden Fassung)²⁵ für jeden Sektor auf der Grundlage eines Informationsaustauschs zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten, den betroffenen Branchen sowie Umweltorganisationen erstellt und veröffentlicht. Wie aus ihrer Bezeichnung ersichtlich, handelt es sich um Referenzdokumente über die besten verfügbaren Techniken in einem bestimmten Bereich. Die von der Kommission herangezogenen BVT-Schlussfolgerungen zur Eisen- und Stahlerzeugung für das Jahr 2001 waren das in diesem Bereich aktuellste verfügbare Referenzdokument²⁶.

61. Andererseits basieren die in der Entscheidung 2007/589 erwähnten Standardemissionsfaktoren weitgehend auf IPCC-Leitlinien. Diese Faktoren werden zur Erstellung nationaler Verzeichnisse von Treibhausgasemissionen nach dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen verwendet.

62. Aufgrund dessen gelange ich zu dem Ergebnis, dass die Prüfung der zweiten Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Beschlusses 2011/278 mit Blick auf die von der Kommission bei der Festlegung der Benchmark für flüssiges Roheisen verwendeten Daten beeinträchtigt.

24 Urteile vom 8. September 2016, *Borealis* u. a. (C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 47 und 49), und vom 26. Oktober 2016, *Yara Suomi* u. a. (C-506/14, EU:C:2016:799, Rn. 39 und 41).

25 Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. 2010, L 334, S. 17). Diese Richtlinie ist an die Stelle der denselben Gegenstand betreffenden Richtlinie 2008/1 getreten.

26 Das jüngste BVT-Merkblatt wurde im Jahr 2012 erstellt. Offensichtlich war es der Kommission nicht möglich, den Inhalt dieses Dokuments beim Erlass des Beschlusses 2011/278 zu berücksichtigen. Vgl. entsprechend 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).

3. Benchmark für Eisenerzsinter: Bestimmung der effizientesten Anlagen

63. Die dritte Vorlagefrage befasst sich mit der Datenerhebung. Sie betrifft das Ermessen, das der Kommission bei der Auswahl der Anlagen zwecks Festlegung der maßgeblichen Produkt-Benchmark zusteht. Konkret lautete die Frage, ob die Kommission bei der Berechnung der Benchmark für Eisenerzsinter eine Anlage, die sowohl Eisenerzsinter als auch Eisenerzpellets herstellt, als eine der 10 % effizientesten Anlagen berücksichtigen konnte, ohne hierdurch gegen Art. 10a der Richtlinie 2003/87 zu verstoßen.

64. Nach Art. 10a Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 ist bei der Festlegung der Grundsätze für die Ex-ante-Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren von der Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors bzw. Teilsektors in der Union in den Jahren 2007 und 2008 auszugehen. Dieser Gedanke wird im zweiten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 nochmals formuliert. Demgegenüber ist im vierten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 der Grundsatz niedergelegt, dass dann, wenn ein Produkt ein direkter Ersatz für ein anderes Produkt ist, die Produkt-Benchmark und die diesbezügliche Produktdefinition für beide Produkte gelten sollten.

65. Aus den Verfahrensunterlagen und dem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung ist zu entnehmen, dass Pellets und Eisenerzsinter einander nicht direkt ersetzen und dass für sie daher nicht dieselbe Produkt-Benchmark gilt. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass sich Zusammensetzung und Produkteigenschaften von Pellets und Eisenerzsinter erheblich voneinander unterscheiden.

66. Die von ArcelorMittal vorgetragene und vom vorlegenden Gericht übernommene Rüge beruht auf der Annahme, dass die Kommission bei der Berechnung der Benchmark für Eisenerzsinter entgegen Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 und entgegen dem vierten Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 eine Anlage berücksichtigt habe, die sowohl Pellets als auch Eisenerzsinter herstellt. Die Benchmark für Eisenerzsinter sei daher wegen der Verwendung von Daten, die sich auf die Herstellung von Pellets beziehen, verfälscht.

67. Anlässlich der mündlichen Verhandlung wurden hierzu wichtige Punkte klargestellt. Auch wenn die schriftlichen Erklärungen der Kommission zu diesem Punkt kein Vorbild an Klarheit sind, konnte das mündliche Vorbringen der Kommission mich doch davon überzeugen, dass die getroffene Auswahl an Anlagen die Gültigkeit des Beschlusses 2011/278 betreffend die Benchmark für Eisenerzsinter nicht in Frage stellt.

68. Die Kommission hat erläutert, dass die fragliche Anlage in der Union einzigartig sei. Sie stelle eine Mischung aus Pellets und Eisenerzsinter her, die, was ihre Eigenschaften und Verwendung angeht, in den Hochöfen des integrierten Stahlwerks als direkter Ersatz für Eisenerzsinter verwendet wird. Obwohl das fragliche integrierte Stahlwerk eine eigene Pellet-Einheit und eine Eisenerzsinter-Produktionseinheit umfasst, sind diese Einheiten doch miteinander verbunden, d. h., sie arbeiten so im Parallelbetrieb, dass den Hochöfen direkt eine Mischung aus Pellets und Eisenerzsinter zugeführt wird. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass die Pellet-Einheit im Sinne der in Anhang I des Beschlusses 2011/278 enthaltenen Bestimmung des Begriffs Eisenerzsinter unmittelbar mit der Sinteranlage verbunden ist²⁷. Nach Auffassung der von der Kommission konsultierten betroffenen Interessenträger und Sachverständigen ist das Verfahren zur Herstellung dieser Mischung als ein Verfahren anzusehen, das dem Verfahren zur Herstellung von Eisenerzsinter ähnelt. Mit anderen Worten hat das Endprodukt ähnliche Eigenschaften wie Eisenerzsinter, und es wird im Hochofen auch als ein direkter Ersatz hierfür verwendet²⁸.

²⁷ Einbezogen in die Festlegung der Benchmark für Eisenerzsinter sind gemäß Anhang I sämtliche Prozesse, die direkt oder indirekt mit folgenden Prozesseinheiten in Zusammenhang stehen: Sinterband, Zündung, Einrichtungen für die Sintergutvorbereitung, Heißsieb, Sinterkühler, Kaltsieb und Dampfgenerator.

²⁸ In der mündlichen Verhandlung ist bestätigt worden, dass Eurofer bei der Konsultation die Auffassung geäußert hat, dass in der in Rede stehenden Anlage die Pellet-Einheit und die Sinter-Einheit wegen ihrer gegenseitigen Abhängigkeit miteinander vereinigt werden sollten.

69. Trotz dieser Klarstellungen hat ArcelorMittal seinen Standpunkt in der mündlichen Verhandlung nicht aufgegeben. ArcelorMittal verwies insbesondere darauf, dass in allen offiziellen Unterlagen davon die Rede sei, dass die fragliche Anlage gesonderte Produktionseinheiten für Pellets und Eisenerzsinter umfasse. Außerdem sei es keineswegs ungewöhnlich, Pellets und Eisenerzsinter in einem Hochofen zu mischen.

70. In diesem Zusammenhang ist auf zwei Punkte hinzuweisen. Erstens gilt für Unionsrechtsakte die Vermutung der Gültigkeit²⁹. Zweitens geht es hier wie bereits oben ausgeführt um komplexe technische Bewertungen, für die die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum verfügt.

71. Aus den verfügbaren Informationen ist nicht ersichtlich, dass die Kommission durch die Berücksichtigung der fraglichen Anlage einen offensichtlichen Ermessensfehler begangen hat. Ganz im Gegenteil durfte sie aufgrund des ihr eingeräumten Ermessensspielraums dahin gehend entscheiden, dass die fragliche Anlage bei der Festlegung der Benchmark für Eisenerzsinter als eine der Referenzanlagen angesehen werden kann. Trotz der besonderen Eigenschaften der Anlage (nämlich insbesondere wegen des Vorhandenseins eines Pellet-Werks auf dem Betriebsgelände, das wie oben beschrieben der Herstellung einer Mischung aus Eisenerzsinter und Pellets diene) darf das Endprodukt sehr wohl als ein direkter Ersatz für Eisenerzsinter angesehen werden.

72. Es ist klar, dass die Entscheidung darüber, ob die besonderen Eigenschaften einer bestimmten Anlage oder vielmehr die Einzigartigkeit ihrer Eigenschaften in der Union Auswirkung darauf haben, dass die Anlage als eine Referenzanlage berücksichtigt werden kann, in den Bereich komplexer technischer Bewertungen fällt. Zur Vornahme einer solchen Bewertung ist die Kommission deutlich besser in der Lage als der Gerichtshof.

73. In der Gesamtschau erscheint mir die Herangehensweise der Kommission gerechtfertigt. Würde die fragliche Anlage wegen ihrer besonderen Eigenschaften nicht als eine der Referenzanlagen berücksichtigt, würde dies die Datenerhebung künstlich beschränken und somit eine der effizientesten Anlagen in dem betreffenden Sektor ausschließen. Dadurch würde sich ein erheblich höherer Benchmarkwert ergeben³⁰. Dies würde eindeutig nicht das übergeordnete Ziel der Richtlinie 2003/87 widerspiegeln, die Treibhausgasemissionen auf wirtschaftlich effiziente Weise zu reduzieren. Mithin ermöglichen offenbar gerade die besagten Eigenschaften der Anlage eine Optimierung ihrer Emissionen.

74. Wie die Kommission ausgeführt hat, ist die Berücksichtigung einer Anlage, die einen Ersatz für Eisenerzsinter herstellt, mit dem Ziel des Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 vereinbar, die Verwendung von Verfahren mit den geringstmöglichen Emissionen zu fördern. Das Benchmarking sollte sich auf die effizientesten Anlagen des betreffenden Sektors stützen und sich nicht an der verwendeten Technik, der verwendeten Brennstoffmischung oder an anderen Faktoren wie etwa an Witterungsbedingungen oder an den verwendeten Rohstoffen orientieren. Anderenfalls würde das Ziel der Reduzierung der Treibhausgasemissionen erheblich verwässert.

75. Ich gelange daher zu dem Ergebnis, dass die Prüfung der dritten Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Beschlusses 2011/278 mit Blick auf die Auswahl der Referenzanlagen bei der Festlegung der Benchmark für Eisenerzsinter beeinträchtigt.

²⁹ Urteil vom 15. Juni 1994, Kommission/BASF u. a. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, Rn. 48).

³⁰ Die Benchmark für Eisenerzsinter ist auf 0,171 CO₂ je Tonne Eisenerzsinter festgelegt. Wäre die hier in Rede stehende Anlage aus der Berechnung ausgeschlossen worden, hätte die Benchmark stattdessen 0,191 CO₂ je Tonne betragen.

4. Benchmark für Eisenerzsinter: zur Begründungspflicht

76. Die vierte Vorlagefrage befasst sich damit, ob die Kommission im Beschluss 2011/278 betreffend die Festlegung der Benchmark für Eisenerzsinter ihrer Begründungspflicht aus Art. 296 AEUV genügt hat. Das vorlegende Gericht möchte insbesondere wissen, ob die besagte Pflicht bei der Festlegung der Benchmark für Eisenerzsinter mit Blick auf die Auswahl der Referenzanlagen erfüllt wurde.

77. Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Art. 296 AEUV vorgeschriebene Begründung die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass der Betroffene ihr die Gründe für die erlassenen Maßnahmen entnehmen und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Unionsorgan, das die angefochtene Maßnahme erlassen hat, ist jedoch nicht verpflichtet, auf sämtliche rechtlich oder tatsächlich erheblichen Gesichtspunkte einzugehen³¹.

78. Die Begründungspflicht ist außerdem in hohem Maße vom jeweiligen Kontext abhängig: Ob die nach Art. 296 AEUV an die Begründungspflicht zu stellenden Anforderungen erfüllt sind, ist zudem nicht nur im Hinblick auf den Wortlaut des beanstandeten Rechtsakts zu beurteilen, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln. Der Gerichtshof hat entschieden, dass es übertrieben wäre, eine besondere Begründung für jede der Einzelentscheidungen, die das Organ getroffen hat, zu verlangen, wenn aus dem angegriffenen Rechtsakt der von dem Organ verfolgte Zweck in seinen wesentlichen Zügen hervorgeht³². Handelt es sich insbesondere wie bei dem Beschluss 2011/278 um einen Rechtsakt, der allgemein gelten soll, so kann sich die Begründung anders als bei einer Einzelmaßnahme zum einen darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zu seinem Erlass geführt hat, und zum anderen die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihm erreicht werden sollen³³.

79. Der Rechtsprechung ist eindeutig zu entnehmen, dass die Kommission keine Verpflichtung trifft, eine besondere Begründung für die verschiedenen technischen Entscheidungen anzugeben, die das Organ getroffen hat. Da die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum verfügt und dieses Ermessen nur in engen Grenzen einer gerichtlichen Überprüfung unterliegt, braucht die Begründung nur die Punkte zu enthalten, die für eine solche eingeschränkte Überprüfung erforderlich sind³⁴.

80. Gleichwohl muss der Gerichtshof in der Lage sein, seine Prüfung vorzunehmen, anderenfalls die Begründung als unzureichend anzusehen wäre.

81. Im vorliegenden Fall sind die Gründe für die Auswahl der Referenzanlagen meines Erachtens in dem Beschluss 2011/278 hinreichend deutlich genannt. Die Gründe für den Erlass des Beschlusses 2011/278 und dessen Ziele sind aus den Erwägungsgründen des Beschlusses ersichtlich. Ferner enthalten die Erwägungsgründe eine Reihe von Angaben zu technischen Einzelheiten, die die von der Kommission bei der Festlegung der Benchmarks und insbesondere bei der Auswahl der Anlagen angewendete Methode verdeutlichen.

31 Urteil vom 12. Juli 2005, Alliance for Natural Health u. a. (C-154/04 und C-155/04, EU:C:2005:449, Rn. 133 und die dort angeführte Rechtsprechung).

32 Vgl. unter einer Vielzahl Urteile vom 19. November 1998, Spanien/Rat (C-284/94, EU:C:1998:548, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 12. Juli 2005, Alliance for Natural Health u. a. (C-154/04 und C-155/04, EU:C:2005:449, Rn. 134).

33 Vgl. u. a. Urteil vom 7. September 2006, Spanien/Rat (C-310/04, EU:C:2006:521, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Vgl. die Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in Borealis Polyolefine u. a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 und C-391/14 bis C-393/14, EU:C:2015:754, Nrn. 134 ff.) als Beispiel für einen etwas anderen Standpunkt. Diese Rechtssachen betrafen die Berechnung des Korrekturfaktors. Die Generalanwältin war der Auffassung, dass die Kommission trotz der beabsichtigten allgemeinen Geltung der betreffenden Entscheidung eine Verpflichtung traf, alle erforderlichen Daten aufzunehmen, um eine genaue Überprüfung der Berechnung des Korrekturfaktors in der dort in Rede stehenden Entscheidung zu ermöglichen. In Anerkennung dessen, dass eine derart ausführliche Begründung aus praktischen Gründen nicht in Betracht kommen konnte, erachtete die Generalanwältin es jedoch als ausreichend, den Betroffenen Zugang zu den Rohdaten zu geben und in die Begründung einen entsprechenden Verweis aufzunehmen.

82. Es trifft zu, dass die Kommission die technischen Gründe, die sie z. B. zu der Auffassung haben gelangen lassen, dass eine Anlage, die sowohl Pellets als auch Eisenerzsinter herstellt, bei der Berechnung der Benchmark für Eisenerzsinter berücksichtigt werden darf, nicht im Einzelnen angegeben hat. Verlangte man dies von ihr, würde dies ihre Begründungspflicht jedoch im Kern so weit ausdehnen, dass sie in der Präambel Ausführungen zu den komplexen technischen Auswahlentscheidungen, die sie zu treffen hatte, machen müsste.

83. Angesichts der Art der hier in Rede stehenden Maßnahme und der Erläuterungen, die in der Präambel über die Festlegung von Benchmarks sowohl in tatsächlicher als auch rechtlicher Hinsicht vorzufinden sind, ist die Kommission nicht verpflichtet, solche Ausführungen zu machen. Insbesondere geht aus den Erwägungsgründen klar hervor, dass der Beschluss 2011/278 gemäß der Richtlinie 2003/87 erlassen wurde, um die unionsweiten Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten festzulegen. Es bedarf keiner näheren Erläuterung, dass die Kommission sich um eine Formulierung der besagten Vorschriften bemüht hat, die eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen sicherstellt.

84. Wichtig ist zunächst die Erläuterung der Kommission im zweiten Erwägungsgrund, dass Ausgangspunkt bei der Berechnung der Benchmarks die Durchschnittsleistung der 10 % effizientesten Anlagen eines Sektors bzw. Teilsektors ist. Ferner wird im vierten Erwägungsgrund erläutert, dass wenn ein Produkt ein direkter Ersatz für ein anderes Produkt ist, die Produkt-Benchmark und die diesbezügliche Produktdefinition für beide Produkte gelten sollten. Der sechste und achte Erwägungsgrund enthalten Ausführungen dazu, welche Art von Informationen bei der Berechnung der Benchmarkwerte berücksichtigt worden sind. Außerdem verdeutlicht der elfte Erwägungsgrund die Vorgehensweise der Kommission in Fällen, in denen überhaupt keine oder nur unzureichende Daten vorlagen, während im zwölften Erwägungsgrund dargelegt ist, wie die Kommission vorgegangen ist, soweit die Berechnung einer Benchmark nicht möglich war.

85. Die in der Präambel enthaltenen Informationen reichen aus, damit der Gerichtshof seine Prüfung vornehmen kann. Nicht zuletzt aus praktischen Gründen kann von der Kommission nicht verlangt werden, die Eigenschaften jeder einzelnen Referenzanlage zu erläutern und die einzelnen technischen Gründe darzulegen, warum manche Anlagen für das Benchmarking geeignet erachtet wurden und andere nicht. Um festzustellen, ob die betreffende Produkt-Benchmark durch einen offensichtlichen Ermessensfehler belastet ist, reicht es aus, die Zielsetzung der fraglichen Maßnahme und die allgemeine Methode, die die Kommission bei der Festlegung der betreffenden Benchmarks angewendet hat (darunter die allgemeine Regel, die für die Auswahl von Referenzanlagen und die Behandlung von Substituten gilt), zu verstehen. Diese Überlegungen lassen sich aus den Erwägungsgründen des Beschlusses 2011/278 klar ableiten.

86. Nach dem oben Ausgeführten gelange ich zu dem Ergebnis, dass die Prüfung der vierten Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Beschlusses 2011/278 unter dem Aspekt der Begründungspflicht der Kommission im Zusammenhang mit der Festlegung der Benchmark für Eisenerzsinter beeinträchtigt.

IV. Ergebnis

87. Nach dem oben Ausgeführten schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Tribunal administratif de Montreuil (Verwaltungsgericht Montreuil, Frankreich) wie folgt zu beantworten:

Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Beschlusses 2011/278/EU der Kommission vom 27. April 2011 zur Festlegung EU-weiter Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Festlegung von Benchmarks für flüssiges Roheisen und Eisenerzsinter beeinträchtigt.