



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

18. Januar 2018\*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Europäischen Union – Richtlinie 2003/87/EG – Art. 10a – Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten – Zeitraum 2013–2020 – Beschluss 2011/278/EU – Art. 3 Buchst. h – Begriff ‚Anlagenteil mit Prozessemissionen‘ – Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff – Flüssige Reststoffe – Ausschluss“

In der Rechtssache C-58/17

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland) mit Entscheidung vom 24. Januar 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Februar 2017, in dem Verfahren

**INEOS Köln GmbH**

gegen

**Bundesrepublik Deutschland**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. G. Fernlund sowie der Richter A. Arabadjiev und E. Regan (Berichterstatter),

Generalanwalt: H. Saugmandsgaard Øe,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der INEOS Köln GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt S. Altenschmidt und Rechtsanwältin A. Sitzler,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und J. Möller als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. C. Becker und C. Zadra als Bevollmächtigte,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

### Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 3 Buchst. h 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 (ABl. 2011, L 130, S. 1).
- 2 Es ergeht in einem Rechtsstreit zwischen der INEOS Köln GmbH (im Folgenden: INEOS) und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Umweltbundesamt, wegen der Zurückweisung des Antrags von INEOS auf kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten (im Folgenden: Emissionszertifikate) in Bezug auf Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff in flüssigen Reststoffen.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Unionsrecht*

#### *Richtlinien 2003/87/EG und 2009/29/EG*

- 3 Die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. 2003, L 275, S. 32) 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 (im Folgenden: Richtlinie 2003/87) sieht in Art. 10a („Gemeinschaftsweite Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung“) vor:

„(1) Die Kommission erlässt bis zum 31. Dezember 2010 gemeinschaftsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die Zuteilung der ... Zertifikate ...

...

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 CO<sub>2</sub>, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, Rechnung tragen, und sie keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen bieten. ...

...

(11) Vorbehaltlich des Artikels 10b entspricht die Zahl der gemäß den Absätzen 4 bis 7 des vorliegenden Artikels kostenlos zugeteilten Zertifikate im Jahr 2013 80 % der Menge, die gemäß den in Absatz 1 genannten Maßnahmen festgelegt wurde. Danach wird die kostenlose Zuteilung Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % reduziert, so dass im Jahr 2027 keine kostenlose Zuteilung erfolgt.

...“

- 4 Im 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 heißt es:

„Um Wettbewerbsverzerrungen in der Gemeinschaft zu minimieren, sollte die übergangsweise kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Anlagen im Wege harmonisierter Gemeinschaftsvorschriften („Ex-ante-Benchmarks“) gestattet werden. Diese Vorschriften sollten den Techniken mit der größten Treibhausgas- und Energieeffizienz, Ersatzstoffen, alternativen Herstellungsprozessen, der Verwendung von Biomasse, erneuerbaren Energien sowie der Abscheidung und Speicherung von CO<sub>2</sub> Rechnung tragen. Diese Vorschriften sollten keinen Anreiz zur Emissionssteigerung bieten ... 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. ...“

*Beschluss 2011/278*

- 5 Mit dem Beschluss 2011/278 bestimmte die Kommission gemäß Art. 10a der Richtlinie 2003/87 die harmonisierten Grundlagen für die von den Mitgliedstaaten für jedes Jahr vorzunehmende Berechnung der Zahl der Emissionszertifikate, die jeder Anlage in ihrem Hoheitsgebiet kostenlos zugeteilt werden.
- 6 In den Erwägungsgründen 1, 8, 12 und 32 dieses Beschlusses heißt es:

„(1) Gemäß Artikel 10a der Richtlinie [2003/87] sind in gemeinschaftsweiten und vollständig harmonisierten Durchführungsmaßnahmen für die Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate so weit wie möglich die Ex-ante-Benchmarks festzulegen, um sicherzustellen, dass durch die Art der kostenlosen Zuteilung Anreize für die Reduzierung der Emissionen von Treibhausgasen (THG) 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 CO<sub>2</sub>, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, Rechnung tragen, und sie keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen bieten. ...

...

(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] 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 CO<sub>2</sub>, sofern entsprechende Anlagen zur Verfügung stehen, hinreichend gerecht werden. ...

...

(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. ... Für Prozessemissionen sollten die Emissionszertifikate auf Basis der historischen Emissionen zugeteilt werden. Um sicherzustellen, dass die Anreizwirkung der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten für diese Emissionen ausreicht, um THG-Emissionsreduktionen herbeizuführen, und um zu vermeiden, dass Prozessemissionen, für die Emissionszertifikate auf Basis der historischen Emissionen zugeteilt werden, und Emissionen innerhalb der Systemgrenzen einer Produkt-Benchmark ungleich behandelt werden, sollte die historische Aktivitätsrate jeder Anlage zur Bestimmung der Anzahl kostenlos zuzuteilender Emissionszertifikate mit einem Faktor von 0,9700 multipliziert 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-Preises, angezeigt, über den in der betreffenden Produkt-Benchmark berücksichtigten Anteil des CO<sub>2</sub>-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 In Art. 3 („Begriffsbestimmungen“) des Beschlusses 2011/278 heißt es:

„Für die Zwecke dieses Beschlusses gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

...

h) ‚Anlagenteil mit Prozessemissionen‘: ... Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff, der im Rahmen der nachstehenden Prozesse zwecks Erzeugung von messbarer Wärme, nicht messbarer Wärme oder Strom erzeugt wird, sofern Emissionen, die bei der Verbrennung einer dem technisch nutzbaren Energiegehalt des verbrannten unvollständig oxidierten Kohlenstoffs entsprechenden Menge Erdgas entstanden wären, abgezogen werden:

...

iv) chemische Synthesen, bei denen das kohlenstoffhaltige Material an der Reaktion teilnimmt und deren Hauptzweck nicht die Wärmeerzeugung ist;

...“

8 Art. 6 („Aufgliederung in Anlagenteile“) des Beschlusses 2011/278 sieht vor:

„(1) Für die Zwecke dieses Beschlusses gliedern die Mitgliedstaaten jede für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG in Frage kommende Anlage erforderlichenfalls in einen oder mehrere der folgenden Anlagenteile auf:

- a) einen Anlagenteil mit Produkt-Benchmark;
- b) einen Anlagenteil mit Wärme-Benchmark;
- c) einen Anlagenteil mit Brennstoff-Benchmark;
- d) einen Anlagenteil mit Prozessemissionen.

...“

9 Art. 10 („Zuteilung an Anlagen“) des Beschlusses 2011/278 bestimmt:

„(1) Auf der Grundlage der gemäß Artikel 7 erhobenen Daten berechnen die Mitgliedstaaten für jedes Jahr die Anzahl der Emissionszertifikate, die jeder Bestandsanlage in ihrem Hoheitsgebiet gemäß den Absätzen 2 bis 8 ab 2013 kostenlos zugeteilt werden.

(2) Zum Zwecke dieser Berechnung bestimmen die Mitgliedstaaten zunächst die vorläufige jährliche Anzahl der den einzelnen Anlagenteilen kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate, wobei die vorläufige jährliche Anzahl der in einem gegebenen Jahr kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate

...

b) für

- iii) Anlagenteile mit Prozessemissionen der prozessbezogenen historischen Aktivitätsrate, multipliziert mit 0,9700, entsprechen muss.“

### ***Deutsches Recht***

10 § 9 Abs. 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vom 21. Juli 2011 (BGBl. 2011 I S. 1475) sieht vor, dass die Anlagenbetreiber eine Zuteilung von kostenlosen Emissionsberechtigungen nach Maßgabe der Grundsätze von Art. 10a der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278 erhalten.

11 In § 2 Nr. 17 der Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (ZuV 2020) vom 26. September 2011 (BGBl. 2011 I S. 1921) wird der Begriff „Restgas“ definiert als

„eine Mischung von Gasen, die unvollständig oxidierten Kohlenstoff als Nebenprodukt aus Prozessen gemäß Nummer 29 Buchstabe b enthält, so dass der chemische Energieinhalt ausreicht, um eigenständig ohne zusätzliche Brennstoffzufuhr zu verbrennen oder im Fall der Vermischung mit Brennstoffen mit höherem Heizwert signifikant zu der gesamten Energiezufuhr beizutragen“.

12 Nach § 2 Nr. 29 ZuV 2020 erfasst der Begriff „Zuteilungselement mit Prozessemissionen“

....

b) Kohlendioxid-Emissionen, die außerhalb der Systemgrenzen eines Zuteilungselements mit Produkt-Emissionswert auftreten, die aus einem der nachstehenden Prozesse resultieren:

...

dd) chemische Synthesen, bei denen das kohlenstoffhaltige Material an der Reaktion teilnimmt und deren Hauptzweck nicht die Wärmeerzeugung ist;

...

c) Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff, der im Rahmen der unter Buchstabe b genannten Prozesse entsteht und zur Erzeugung von messbarer Wärme, nicht messbarer Wärme oder Strom genutzt wird, sofern Emissionen abgezogen werden, die bei der Verbrennung einer Menge Erdgas entstanden wären, die dem technisch nutzbaren Energiegehalt des unvollständig oxidierten Kohlenstoffs entspricht“.

### **Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage**

- 13 INEOS betreibt einen petrochemischen Industriestandort mit einer Vielzahl von Anlagen zur Herstellung organischer Grundchemikalien, in den ein Industrie-Heizkraftwerk integriert ist. Letzteres dient der Versorgung des Standorts mit Wasserdampf durch die Verbrennung u. a. von flüssigen und gasförmigen Reststoffen, die aus den Produktionsprozessen der chemischen Produktionsanlagen des Standorts stammen.
- 14 Am 23. Januar 2012 beantragte INEOS bei der Deutschen Emissionshandelsstelle (im Folgenden: DEHSt) die Zuteilung kostenloser Emissionsberechtigungen nach § 9 Abs. 1 TEHG für die Handelsperiode 2013 bis 2020. Der Antrag umfasste u. a. ein Zuteilungselement mit Prozessemissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff, der aus einer chemischen Synthese stammt, bei der das kohlenstoffhaltige Material an der Reaktion teilnimmt, deren Hauptzweck aber nicht die Wärmeerzeugung ist.
- 15 Die DEHSt lehnte durch Bescheid vom 19. Februar 2014 die Zuteilung kostenloser Berechtigungen für Prozessemissionen aus der Verbrennung flüssiger Reststoffe mit der Begründung ab, dass § 2 Nr. 29 Buchst. c ZuV 2020 nur für gasförmige Stoffe gelte.
- 16 Den hiergegen erhobenen Widerspruch von INEOS wies die DEHSt durch Bescheid vom 14. September 2015 mit der gleichen Begründung zurück.
- 17 Am 29. September 2015 erhob INEOS gegen diese Bescheide Klage vor dem Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland), wobei sie u. a. darauf verwies, dass weder § 2 Nr. 29 Buchst. c ZuV 2020 noch Art. 3 Buchst. h des Beschlusses 2011/278 den Aggregatzustand – fest, flüssig oder gasförmig – des unvollständig oxidierten Kohlenstoffs erwähne und es keinen Anhaltspunkt für eine Beschränkung dieser Bestimmungen auf Restgase im Sinne von § 2 Nr. 17 ZuV 2020 gebe. Eine solche Beschränkung ergebe sich auch nicht aus dem Sinn und Zweck der fraglichen Regelung. Unter dem Aspekt einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Ressourcen müssten sowohl flüssige Abfallstoffe als auch gasförmige Reststoffe energetisch genutzt und nicht nur abgeleitet oder verbrannt werden.
- 18 Nach Auffassung der DEHSt ergibt sich dagegen aus Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2003/87 und dem 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29, dass der Zuteilungsanspruch für kostenlose Berechtigungen nur für Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff aus Restgasen bestehe.
- 19 Das vorlegende Gericht fragt sich daher, ob die Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff aus flüssigen Abfallstoffen zu einer kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen führen kann.

- 20 Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Berlin das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist der Beschluss 2011/278 dahin gehend auszulegen, dass die Definition des „Anlagenteils mit Prozessemissionen“ nach Art. 3 Buchst. h dieses Beschlusses einen gasförmigen Aggregatzustand des unvollständig oxidierten Kohlenstoffs voraussetzt, oder erfasst sie auch unvollständig oxidierten Kohlenstoff in flüssigem Zustand?

### **Zur Vorlagefrage**

- 21 Das vorliegende Gericht möchte mit seiner Frage in Erfahrung bringen, ob Art. 3 Buchst. h des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, wonach der Begriff „Anlagenteil mit Prozessemissionen“ im Sinne dieser Vorschrift Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff in flüssigem Zustand ausschließt.
- 22 Bei der Prüfung dieser Frage ist einleitend darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2003/87 ein System für den Handel mit Emissionszertifikaten schaffen soll, das auf die Verringerung von Treibhausgasemissionen in die Atmosphäre auf ein Niveau abzielt, durch das eine gefährliche anthropogene Beeinträchtigung des Klimas verhindert wird und dessen Endziel der Schutz der Umwelt ist (vgl. u. a. Urteil vom 8. März 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, Rn. 24).
- 23 Dieses System beruht auf einer wirtschaftlichen Logik, die jeden Teilnehmer dazu veranlasst, eine Treibhausgasmenge zu emittieren, die unter der Menge der ihm ursprünglich zugeteilten Zertifikate liegt, um die überschüssigen Zertifikate an einen anderen Teilnehmer abzugeben, der eine die ihm zugeteilten Zertifikate übersteigende Emissionsmenge erzeugt hat (vgl. u. a. Urteil vom 8. März 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, Rn. 22).
- 24 Mit der Richtlinie 2003/87 sollen somit die Treibhausgasemissionen der Europäischen Union bis 2020 gegenüber 1990 um insgesamt mindestens 20 % in wirtschaftlich effizienter Weise reduziert werden (Urteil vom 8. September 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, Rn. 23).
- 25 Hierzu sieht Art. 10a der Richtlinie 2003/87 für Anlagen in bestimmten Wirtschaftszweigen die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten vor, deren Zahl nach Abs. 11 dieser Vorschrift von 2013 bis 2020 schrittweise mit dem Ziel reduziert wird, ihre kostenlose Zuteilung bis 2027 zu beenden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. September 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, Rn. 24, sowie vom 26. Oktober 2016, Yara Suomi u. a., C-506/14, EU:C:2016:799, Rn. 46).
- 26 Im Einklang mit Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 hat die Kommission mit dem Beschluss 2011/278 unionsweite und vollständig harmonisierte Durchführungsmaßnahmen für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten erlassen. Diese harmonisierten Vorschriften konkretisieren das wesentliche Erfordernis, Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu minimieren (Urteil vom 22. Juni 2016, DK Recycling und Roheisen/Kommission, C-540/14 P, EU:C:2016:469, Rn. 53).
- 27 Aus Art. 10a Abs. 2 ergibt sich, dass die Kommission in diesem Rahmen Benchmarks für die einzelnen Sektoren bzw. Teilsektoren festlegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2016, Borealis u. a., C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 60).
- 28 Wie aus Art. 10 Abs. 1 und 2 des Beschlusses 2011/278 hervorgeht, berechnen die Mitgliedstaaten die vorläufige jährliche Anzahl der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate, indem sie diese Benchmarks mit der historischen Aktivitätsrate jedes Anlagenteils multiplizieren. Zu diesem Zweck müssen sie gemäß Art. 6 des Beschlusses zwischen den Anlagenteilen nach deren Tätigkeit unterscheiden, um

bestimmen zu können, ob eine „Produkt-Benchmark“, eine „Wärme-Benchmark“, eine „Brennstoff-Benchmark“ oder ein besonderer Faktor für „Anlagenteile mit Prozessemissionen“ anzuwenden ist (Urteil vom 8. September 2016, Borealis u. a., C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 61).

- 29 Hierzu hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass sich die Definitionen der Anlagenteile mit Produkt-Benchmark, mit Wärme-Benchmark, mit Brennstoff-Benchmark und mit Prozessemissionen in Art. 3 des Beschlusses 2011/278 gegenseitig ausschließen (Urteil vom 8. September 2016, Borealis u. a., C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 62).
- 30 Wie sich aus dem zwölften Erwägungsgrund des Beschlusses 2011/278 ergibt, sollen nur dann, wenn die Berechnung einer Produkt-Benchmark nicht möglich ist, aber für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in Frage kommende Treibhausgase entstehen, diese Zertifikate anhand von drei anderen, hierarchisch festgelegten sogenannten „Fall-Back“-Methoden zugeteilt werden, um die Treibhausgas-Emissionsreduktionen und Energieeinsparungen zumindest für Teile der betreffenden Produktionsprozesse zu maximieren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2016, Borealis u. a., C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 67 und 68).
- 31 Darüber hinaus kommt für die Qualifizierung als „Anlagenteile mit Prozessemissionen“ nur die Verursachung bestimmter besonderer Arten von Emissionen in Betracht, die in Art. 3 Buchst. h Ziff. i bis vi des Beschlusses 2011/278 genannt sind (Urteil vom 8. September 2016, Borealis u. a., C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 66).
- 32 Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob die Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff in flüssigen Reststoffen als Prozessemissionen im Sinne von Art. 3 Buchst. h Ziff. iv des Beschlusses 2011/278 für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten nach Art. 10 dieses Beschlusses herangezogen werden können.
- 33 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 3 Buchst. h Ziff. iv des Beschlusses 2011/278 unter den Begriff „Anlagenteil mit Prozessemissionen“ „Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff“ fallen, der im Rahmen „chemische[r] Synthesen, bei denen das kohlenstoffhaltige Material an der Reaktion teilnimmt und deren Hauptzweck nicht die Wärmeerzeugung ist“, erzeugt wird, „sofern Emissionen, die bei der Verbrennung einer dem technisch nutzbaren Energiegehalt des verbrannten unvollständig oxidierten Kohlenstoffs entsprechenden Menge Erdgas entstanden wären, abgezogen werden“.
- 34 Wie die deutsche Regierung und die Kommission zu Recht feststellen, enthält dieser Wortlaut keinen maßgebenden Anhaltspunkt dafür, in welchem Aggregatzustand sich der „unvollständig oxidierte Kohlenstoff“ im Sinne dieser Vorschrift befinden muss, damit die aus seiner Verbrennung resultierenden Emissionen als Prozessemissionen für die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen herangezogen werden können.
- 35 Unter diesen Umständen sind nach ständiger Rechtsprechung die Systematik der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278 sowie die mit ihnen verfolgten Ziele zu berücksichtigen (vgl. entsprechend u. a. Urteile vom 27. Juni 2013, Malaysia Dairy Industries, C-320/12, EU:C:2013:435, Rn. 26, sowie vom 11. November 2015, Tecom Mican und Arias Domínguez, C-223/14, EU:C:2015:744, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 36 Was erstens die Systematik der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278 betrifft, ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Heranziehung der Emissionen aus der Verbrennung unvollständig oxidierten Kohlenstoffs, wie bereits aus den Rn. 25 bis 31 des vorliegenden Urteils hervorgeht, in zweifacher Hinsicht Teil einer Sonderregelung ist, da sie zum einen zur Anwendung der Übergangsvorschriften für die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen und zum anderen als letzte sogenannte „Fall-Back“-Methode, und zwar die der Prozessemissionen, erfolgt. Art. 3

Buchst. h Ziff. iv des Beschlusses 2011/278 darf daher nicht weit ausgelegt werden (vgl. entsprechend Urteil vom 7. April 2016, Holcim [Romania]/Kommission, C-556/14 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:207, Rn. 48).

- 37 Darüber hinaus ist festzustellen, dass sowohl die Richtlinie 2003/87, insbesondere ihr Art. 10a Abs. 1 Unterabs. 3, und der 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29 als auch der Beschluss 2011/278, namentlich seine Erwägungsgründe 1, 8 und 32, nur im Zusammenhang mit Restgasen auf die effiziente energetische Verwertung als Ziel der Modalitäten der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen Bezug nehmen.
- 38 Insoweit ergibt sich aus diesen Bestimmungen, dass dieses Ziel im Hinblick auf die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen – entgegen dem Vorbringen von INEOS – nicht nur für die Stromerzeugung aus Restgasen verfolgt wird, sondern allgemein für alle Produkte und Verfahren, die zu einem solchen Zuteilungsanspruch führen können.
- 39 Dazu hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass die Produkt-Benchmarks der effizienten energetischen Verwertung von Restgasen und den Emissionen aus der Verwendung dieser Gase Rechnung tragen und dass aus diesem Grund bei der Berechnung der Benchmarkwerte für Produkte, bei deren Herstellung Restgase anfallen, der CO<sub>2</sub>-Gehalt dieser Gase weitgehend berücksichtigt wurde (Urteile vom 8. September 2016, Borealis u. a., C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 48, sowie vom 26. Oktober 2016, Yara Suomi u. a., C-506/14, EU:C:2016:799, Rn. 40).
- 40 Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission sowohl im „Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)“ (Leitfaden Nr. 2 für die harmonisierte Methodik der kostenlosen Zuteilung für EU-EHS nach 2012 [Leitfaden für die Zuteilungsmethodik]), S. 22, vom 14. April und 29. Juni 2011 als auch im „Guidance Document n° 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 – Waste gases and process emissions sub-installation“ (Leitfaden Nr. 8 für die harmonisierte Methodik der kostenlosen Zuteilung für EU-EHS nach 2012 – Restgase und Anlagenteile mit Prozessemissionen), S. 4 bis 6, vom 14. April und 6. September 2011, die sie auf ihrer Website veröffentlicht hat, nur in Restgasen enthaltene Emissionen aus unvollständig oxidiertem Kohlenstoff behandelt.
- 41 Diese Dokumente sind zwar nicht rechtlich bindend, stellen aber zusätzliche Anhaltspunkte zur Klärung der Systematik der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278 dar (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2016, Borealis u. a., C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 105 und 112).
- 42 Dagegen nimmt weder eine Bestimmung der Richtlinie 2003/87 noch eine Bestimmung des Beschlusses 2011/278 im Zusammenhang mit der Verwendung flüssiger Reststoffe, die unvollständig oxidierten Kohlenstoff enthalten, auf die effiziente energetische Verwertung Bezug.
- 43 Zweitens ist in Bezug auf die Ziele dieser Regelung festzustellen, dass Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 und der Beschluss 2011/278 im Kontext der Verwirklichung der in den Rn. 22 bis 24 des vorliegenden Urteils genannten Ziele Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken schaffen sollen, indem sie den effizientesten Techniken, u. a. der möglichst umfassenden energetischen Verwertung von Restgasen, Rechnung tragen, sofern diese Mittel zur Verfügung stehen und keine Anreize für eine Erhöhung der Emissionen bieten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. September 2016, Borealis u. a., C-180/15, EU:C:2016:647, Rn. 102, sowie vom 26. Juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, Rn. 47).
- 44 Wie der Gerichtshof bereits ausgeführt hat, ist nämlich, wenn die Restgase ein unvermeidbares Nebenprodukt bei der Produktion darstellen, ihre Verwertung sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter ökologischen Gesichtspunkten weit besser als das Abfackeln der Gase (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, Rn. 22).

- 45 Diese Erwägung findet sich auch im 23. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/29, wonach durch den Einsatz brennbarer Restgase bedingte Emissionen zu berücksichtigen sind, wenn sich die Entstehung dieser Gase im industriellen Verfahren nicht vermeiden lässt.
- 46 Wie aus den beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen hervorgeht, können die Restgase aus der Industrieproduktion nämlich nicht gespeichert werden, so dass sie, wenn sie nicht verbrannt werden, frei in die Atmosphäre entweichen und dann dort zwangsläufig die in ihnen enthaltenen Treibhausgase absondern. Fest steht aber, dass die Verbrennung dieser Restgase in aller Regel zu einer Reduzierung solcher Treibhausgasemissionen führt.
- 47 Dagegen erzeugen flüssige Reststoffe unstreitig kein Treibhausgas oder allenfalls sehr geringe Mengen davon. Wie INEOS selbst hervorhebt, werden Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre durch die Verbrennung dieser flüssigen Reststoffe erzeugt und nicht durch die Reststoffe selbst. Diese Emissionen können jedoch u. a. durch Trenn- oder Aufbereitungsverfahren vermieden werden.
- 48 Anders als die Verbrennung von Restgasen erhöht daher die Verbrennung flüssiger Reststoffe die Treibhausgasemissionen.
- 49 Unter diesen Umständen steht zwar die Berücksichtigung von Treibhausgasemissionen, die durch die Verbrennung von Restgasen, die unvollständig oxidierten Kohlenstoff enthalten, entstehen, voll und ganz im Einklang mit den Zielen der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278, da diese Emissionen unvermeidbar sind und die Verbrennung der Restgase im Allgemeinen zu ihrer Reduzierung führt, doch würde es diesen Zielen zuwiderlaufen, wenn Treibhausgasemissionen Rechnung getragen würde, die aus der Verbrennung flüssiger Reststoffe, die unvollständig oxidierten Kohlenstoff enthalten, entstehen, da dies zur Erhöhung der fraglichen Emissionen führen würde, obwohl sie vermeidbar sind.
- 50 Folglich ergibt sich sowohl aus der Systematik der Richtlinie 2003/87 und des Beschlusses 2011/278 als auch aus den mit ihnen verfolgten Zielen, dass Emissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff in flüssigen Reststoffen für die kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach Art. 10 des Beschlusses 2011/278 nicht als Verfahrensemissionen im Sinne von Art. 3 Buchst. h Ziff. iv dieses Beschlusses Rechnung getragen werden kann.
- 51 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 3 Buchst. h des Beschlusses 2011/278 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen, wonach der Begriff „Anlagenteil mit Prozessemissionen“ im Sinne dieser Vorschrift Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff in flüssigem Zustand ausschließt, nicht entgegensteht.

## **Kosten**

- 52 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt:

**Art. 3 Buchst. h 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 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im**

**Ausgangsverfahren fraglichen, wonach der Begriff „Anlagenteil mit Prozessemissionen“ im Sinne dieser Vorschrift Treibhausgasemissionen aus der Verbrennung von unvollständig oxidiertem Kohlenstoff in flüssigem Zustand ausschließt, nicht entgegensteht.**

Fernlund

Arabadjiev

Regan

Verkündet in Luxemburg in öffentlicher Sitzung am 18. Januar 2018.

Der Kanzler  
A. Calot Escobar

Der Präsident der Sechsten  
Kammer  
C. G. Fernlund