

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 29.03.2012 – C-504/09

ECLI:EU:C:2012:178

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer) 29. März 2012 (*1) „Rechtsmittel — Umwelt — Richtlinie 2003/87/EG — System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten — Nationaler Zuteilungsplan für Emissionszertifikate der Republik Polen für den Zeitraum 2008–2012 — Art. 9 Abs. 1 und 3 sowie Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 — Jeweilige Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten — Gleichbehandlung“ In der Rechtssache C-504/09 P betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 4. Dezember 2009, Europäische Kommission, vertreten durch E. Kružíková, K. Herrmann und E. White als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg, Klägerin, unterstützt durch Königreich Dänemark, vertreten durch C. Vang als Bevollmächtigten, Streithelfer im Rechtsmittelverfahren, andere Verfahrensbeteiligte: Republik Polen, vertreten durch M. Szpunar, M. Nowacki und B. Majczyna als Bevollmächtigte, Klägerin im ersten Rechtszug, unterstützt durch Tschechische Republik, vertreten durch M. Smolek und D. Hadroušek als Bevollmächtigte, Rumänien, vertreten durch V. Angelescu und A. Cazacioc als Berater, Streithelfer im Rechtsmittelverfahren, Ungarn, Republik Litauen, Slowakische Republik, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch H. Walker als Bevollmächtigte im Beistand von J. Maurici, Barrister, Streithelfer im ersten Rechtszug, erlässt DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer) unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues sowie der Richter U. Löhmus, A. Rosas (Berichterstatter), A. Ó Caoimh und A. Arabadjiev, Generalanwältin: V. Trstenjak, Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrat, aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 29. September 2011, nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 17. November 2011 folgendes Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Europäische Kommission die Aufhebung des Urteils des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 23. September 2009, Polen/Kommission (T-183/07, Slg. 2009, II-3395, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht die Entscheidung K (2007) 1295 endg. der Kommission vom 26. März 2007 über den nationalen Plan zur Zuteilung von Zertifikaten für Treibhausgasemissionen, der von der Republik Polen für den Zeitraum 2008 bis 2012 gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates übermittelt wurde (im Folgenden: streitige Entscheidung), für nichtig erklärt hat. Rechtlicher Rahmen

2 Art. 1 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275, S. 32) in der durch die Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 (ABl. L 338, S. 18) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2003/87) bestimmt: „Mit dieser Richtlinie wird ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft ... geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken.“

3 Art. 9 der Richtlinie sieht vor: „(1) Die Mitgliedstaaten stellen für jeden in Artikel 11 Absätze 1 und 2 genannten Zeitraum einen nationalen Plan auf, aus dem hervorgeht, wie viele Zertifikate sie insgesamt für diesen Zeitraum zuzuteilen beabsichtigen und wie sie die Zertifikate zuzuteilen gedenken. Dieser Plan ist auf objektive und transparente Kriterien zu stützen, einschließlich der in Anhang III genannten Kriterien, wobei die Bemerkungen der Öffentlichkeit angemessen zu berücksichtigen sind. Die Kommission erarbeitet unbeschadet des [EG-]Vertrags bis spätestens 31. Dezember 2003 eine Anleitung zur Anwendung der in Anhang III aufgeführten Kriterien. Für den in Artikel 11 Absatz 1 genannten Zeitraum wird der Plan spätestens am 31. März 2004 veröffentlicht und der Kommission und den übrigen

Mitgliedstaaten übermittelt. Für die folgenden Zeiträume werden die Pläne mindestens achtzehn Monate vor Beginn des betreffenden Zeitraums veröffentlicht und der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten übermittelt. (2) Die nationalen Zuteilungspläne werden in dem in Artikel 23 Absatz 1 genannten Ausschuss erörtert. (3) Innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung eines nationalen Zuteilungsplans durch einen Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 kann die Kommission den Plan oder einen Teil davon ablehnen, wenn er mit den in Anhang III aufgeführten Kriterien oder mit Artikel 10 unvereinbar ist. Der Mitgliedstaat trifft eine Entscheidung nach Artikel 11 Absatz 1 oder 2 nur dann, wenn Änderungsvorschläge von der Kommission akzeptiert werden. Ablehnende Entscheidungen sind von der Kommission zu begründen.“

4 Nach Art. 10 der Richtlinie 2003/87 teilen die Mitgliedstaaten für „den am 1. Januar 2005 beginnenden Dreijahreszeitraum ... mindestens 95 % der Zertifikate kostenlos zu. Für den am 1. Januar 2008 beginnenden Fünfjahreszeitraum teilen die Mitgliedstaaten mindestens 90 % der Zertifikate kostenlos zu“.

5 Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 lautet: „Für den am 1. Januar 2008 beginnenden Fünfjahreszeitraum und jeden folgenden Fünfjahreszeitraum entscheidet jeder Mitgliedstaat über die Gesamtzahl der Zertifikate, die er für diesen Zeitraum zuteilen wird, und leitet das Verfahren für die Zuteilung dieser Zertifikate an die Betreiber der einzelnen Anlagen ein. Diese Entscheidung wird mindestens zwölf Monate vor Beginn des betreffenden Zeitraums getroffen, und zwar auf der Grundlage des gemäß Artikel 9 aufgestellten nationalen Zuteilungsplans des Mitgliedstaats, im Einklang mit Artikel 10 und unter angemessener Berücksichtigung der Bemerkungen der Öffentlichkeit.“

6 In Anhang III der Richtlinie 2003/87 werden zwölf Kriterien für die nationalen Zuteilungspläne aufgelistet. Die Kriterien Nrn. 1 bis 3, 5, 6, 10 und 12 des Anhangs III sehen vor: „1. Die Gesamtmenge der Zertifikate, die im jeweiligen Zeitraum zugeteilt werden sollen, muss mit der in der Entscheidung 2002/358/EG [des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen (ABl. L 130, S. 1)] und im Kyoto-Protokoll enthaltenen Verpflichtung des Mitgliedstaats zur Begrenzung seiner Emissionen in Einklang stehen unter Berücksichtigung des Anteils der Gesamtemissionen, dem diese Zertifikate im Vergleich zu Emissionen aus Quellen entsprechen, die nicht unter diese Richtlinie fallen, sowie der nationalen energiepolitischen Maßnahmen; ferner sollte sie dem nationalen Klimaschutzprogramm entsprechen. Die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate darf nicht höher sein als der wahrscheinliche Bedarf für die strikte Anwendung der Kriterien dieses Anhangs. Bis 2008 muss die Menge so groß sein, dass sie mit einem Weg zur Erreichung oder Übererfüllung der Zielvorgaben jedes Mitgliedstaats gemäß der Entscheidung 2002/358/EG und dem Kyoto-Protokoll vereinbar ist. 2. Die Gesamtmenge der Zertifikate, die zugeteilt werden sollen, muss vereinbar sein mit Bewertungen der tatsächlichen und der erwarteten Fortschritte bei der Erbringung des Beitrags der Mitgliedstaaten zu den Verpflichtungen der Gemeinschaft gemäß der Entscheidung 93/389/EWG [des Rates vom 24. Juni 1993 über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft (ABl. L 167, S. 31)]. 3. Die Mengen der Zertifikate, die zugeteilt werden sollen, müssen mit dem Potenzial – auch dem technischen Potenzial – der unter dieses System fallenden Tätigkeiten zur Emissionsverringerung in Einklang stehen. Die Mitgliedstaaten können bei ihrer Aufteilung von Zertifikaten die durchschnittlichen Treibhausgasemissionen je Erzeugnis in den einzelnen Tätigkeitsbereichen und die in diesen Tätigkeitsbereichen erreichbaren Fortschritte zugrunde legen. ... 5. Gemäß den Anforderungen des Vertrags, insbesondere der Artikel 87 [EG] und 88 [EG], darf der Plan Unternehmen oder Sektoren nicht in einer Weise unterschiedlich behandeln, dass bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten ungerechtfertigt bevorzugt werden. 6. Der Plan muss Angaben darüber enthalten, wie neue Marktteilnehmer sich am Gemeinschaftssystem in dem betreffenden Mitgliedstaat beteiligen können. ... 10. Der Plan muss eine Liste der unter diese Richtlinie fallenden Anlagen unter Angabe der Anzahl Zertifikate enthalten, die den einzelnen Anlagen zugeteilt werden sollen. ... 12. In

dem Plan wird die Obergrenze des Umfangs, in dem [zertifizierte Emissionsreduktionen] und [Emissionsreduktionseinheiten] von den Betreibern im Rahmen des Gemeinschaftssystems genutzt werden dürfen, als Prozentanteil der Zuteilung von Zertifikaten für die einzelnen Anlagen angegeben. Der Prozentanteil muss mit den ergänzenden Verpflichtungen des Mitgliedstaats im Rahmen des Kyoto-Protokolls und der Beschlüsse, die aufgrund des [am 9. Mai 1992 in New York angenommenen Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen] oder des Kyoto-Protokolls gefasst worden sind, in Einklang stehen.“ Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitige Entscheidung

7 Der dem Rechtsstreit und der streitigen Entscheidung zugrunde liegende Sachverhalt wird in den Randnrn. 9 bis 15 des angefochtenen Urteils wie folgt dargestellt: „9 Mit Schreiben vom 30. Juni 2006 übermittelte die Republik Polen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie [2003/87] ihren nationalen Zuteilungsplan für den Zeitraum 2008-2012 (im Folgenden: [polnischer] NZP). Nach dem [polnischen] NZP beabsichtigte die Republik Polen, ihrer von dieser Richtlinie erfassten nationalen Industrie ein durchschnittliches Jahresgesamtvolumen von 284,648332 Mio. t Kohlendioxidäquivalent zuzuteilen. 10 Dem [polnischen] NZP lag ein auf den 29. Juni 2006 datiertes Schreiben des polnischen Umweltministers an die Kommission bei, in dem es hieß, dass ‚die Tabellen mit den älteren Daten sowie die in Anhang 10 der oben erwähnten Leitlinien genannte Vorausschau der Emissionen ... der Kommission übermittelt [werden], sowie die unerlässlichen aktualisierten Daten eingegangen sind‘, und dass ‚[d]ie endgültige Fassung der namentlichen Liste der Anlagenbetreiber und die Zahl der ihnen zugeteilten Zertifikate ... der Kommission nach ihrer Annahme im Ministerrat übermittelt [werden]‘. 11 Mit an die Republik Polen gerichtetem Schreiben vom 30. August 2006 wies die Kommission darauf hin, dass der [polnische] NZP nach einer ersten Prüfung unvollständig und in seiner vorgelegten Form mit den Kriterien Nrn. 2 und 5 des Anhangs III der Richtlinie [2003/87] unvereinbar sei. Die Kommission forderte die Republik Polen daher auf, innerhalb von zehn Arbeitstagen auf mehrere Fragen und Ersuchen um zusätzliche Informationen zu antworten. Die Kommission ergänzte, dass sie spätestens drei Monate nach Erhalt der vollständigen Informationen in der Lage sein werde, zu dem [polnischen] NZP Stellung zu nehmen. 12 Mit Schreiben vom 30. Oktober 2006 ersuchte der Unterstaatssekretär des polnischen Umweltministeriums die Kommission, die Frist für die Beantwortung des Schreibens vom 30. August 2006 bis zum Ende der dritten Novemberwoche 2006 zu verlängern, und machte insbesondere geltend, dass ihm diese zusätzliche Zeit ermögliche, exakte Informationen vorzubereiten und wesentliche Aspekte zu präzisieren, was dazu führe, dass die Kommission eine ordnungsgemäße und tatsächlich vollständige Beurteilung des vorgelegten Dokuments vornehmen könne. 13 Mit Schreiben vom 29. Dezember 2006 antwortete die Republik Polen auf das Schreiben vom 30. August 2006. Mit Schreiben vom 9. Januar 2007 übermittelte sie zusätzliche Informationen. 14 Am 26. März 2007 erließ die Kommission nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie [2003/87] die [streitige Entscheidung]. In [dieser] Entscheidung kommt die Kommission im Wesentlichen zu dem Schluss, dass gegen mehrere der Kriterien des Anhangs III verstoßen werde, und setzt dementsprechend die in dem [polnischen] NZP verzeichnete Jahresgesamtmenge der Emissionszertifikate um 76,132937 Mio. t Kohlendioxidäquivalent herab und legt eine Obergrenze von 208,515395 Mio. t Kohlendioxidäquivalent fest. 15 Der verfügende Teil der [streitigen] Entscheidung lautet: ‚Artikel 1 Folgende Teile des [polnischen NZP] für den ersten Fünfjahreszeitraum nach Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie [2003/87] sind jeweils unvereinbar mit: 1. den Kriterien [Nrn.] 1 [bis] 3 des Anhangs III der Richtlinie [2003/87]: der Teil der geplanten Gesamtzahl zuzuteilender Zertifikate, der der Summe entspricht, die sich aus 76,132937 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent pro Jahr und den Anpassungen ergibt, die sich daraus ergeben, dass sich die Zahl der von [der] Richtlinie [2003/87] erfassten Anlagen reduziert und dass ein Fünftel der Zertifikate abgezogen wird, die [die Republik] Polen nach Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie [2003/87] zuzuteilen beschließt – das nicht den Schätzungen in Anwendung der Entscheidung [Nr.] 280/2004/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls (ABl. L 49, S. 1)] entspricht und nicht mit dem

Emissionsreduktionspotenzial, einschließlich dem technischen Emissionsreduktionspotenzial, der dem Gemeinschaftssystem unterliegenden Tätigkeiten vereinbar ist; dieser Teil reduziert sich um Emissionen von bereits im Jahr 2005 verwirklichten Projekten, die in diesem Jahr eine Verringerung oder Begrenzung der Emissionen von Anlagen, die von der Richtlinie [2003/87] erfasst werden, ermöglicht haben, soweit die entsprechenden Verringerungen oder Begrenzungen aus diesen Projekten konkretisiert und überprüft worden sind; außerdem der Teil der Gesamtzahl der Zertifikate in Höhe von potenziell 6,2884 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent pro Jahr, der den zusätzlichen Emissionen von Verbrennungsanlagen entspricht, soweit dies nicht gemäß der allgemeinen Methodik im [polnischen NZP] auf der Grundlage konkretisierter und überprüfter Emissionszahlen gerechtfertigt ist und sich ausschließlich auf die Erweiterung der Tätigkeiten der betreffenden Anlagen bezieht; 2. dem Kriterium [Nr.] 5 des Anhangs III der Richtlinie [2003/87]: Zuteilungen an bestimmte Anlagen, die den veranschlagten Bedarf übersteigen, infolge der Anwendung von Extrazuteilungen für frühzeitig ergriffene Maßnahmen, die Verwendung von Biomasse oder die Anwendung von Kraft-Wärme-Kopplung. 3. dem Kriterium [Nr.] 6 des Anhangs III der Richtlinie [2003/87]: die Informationen darüber, wie neue Marktteilnehmer am Gemeinschaftssystem teilhaben können; 4. dem Kriterium [Nr.] 10 des Anhangs III der Richtlinie [2003/87]: die Absicht [der Republik] Polen, für Anlagen des Kokssektors vorgesehene Zertifikate im Fall des Verkaufs von Koksgas durch diese Anlagen an Elektrizitätswerke auf diese zu übertragen; 5. dem Kriterium [Nr.] 12 des Anhangs III der Richtlinie [2003/87]: die auf 25 % festgesetzte Obergrenze des Umfangs, in dem zertifizierte Emissionsreduktionen und Emissionsreduktionseinheiten von den Betreibern im Rahmen des Gemeinschaftssystems als Prozentanteil der Zuteilung von Zertifikaten für die einzelnen Anlagen genutzt werden dürfen, ist insoweit mit den sich aus dem Protokoll von Kyoto und den gemäß dem [am 9. Mai 1992 in New York angenommenen Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen] oder dem Protokoll von Kyoto erlassenen Entscheidungen ergebenden Verpflichtungen [der Republik Polen] in Bezug auf Komplementarität unvereinbar, als sie den Wert von 10 % übersteigt. Artikel 2 Gegen den [polnischen NZP] werden keine Einwände erhoben, sofern folgende Änderungen in nicht diskriminierender Weise vorgenommen und der Kommission unter Berücksichtigung der zur unverzüglichen Durchführung der nationalen Verfahren erforderlichen Fristen so schnell wie möglich mitgeteilt werden: 1. Die Gesamtzahl der im Rahmen des Gemeinschaftssystems zuzuteilenden Zertifikate wird verringert um die Summe aus 76,132937 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent pro Jahr und den Anpassungen, die sich daraus ergeben, dass sich die Zahl der von [der] Richtlinie [2003/87] erfassten Anlagen reduziert und dass ein Fünftel der Zertifikate abgezogen wird, die [die Republik] Polen nach Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie [2003/87] zuzuteilen beschließt; die Zertifikate, die zusätzlichen Verbrennungsanlagen zugeteilt werden, werden gemäß der allgemeinen Methodik im [polnischen NZP] auf der Grundlage konkretisierter und überprüfter Emissionszahlen bestimmt und beziehen sich ausschließlich auf die Erweiterung der Tätigkeiten der betreffenden Anlagen, wobei die Gesamtzahl um die Differenz zwischen den diesen Anlagen zugeteilten Zertifikaten und der Jahresreserve von 6,2884 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent für diese Anlagen reduziert wird; die Gesamtzahl wird erhöht um Emissionen von bereits im Jahr 2005 verwirklichten Projekten, die in diesem Jahr eine Verringerung oder Begrenzung der Emissionen von Anlagen, die von der Richtlinie [2003/87] erfasst werden, ermöglicht haben, soweit die entsprechenden Verringerungen oder Begrenzungen aus diesen Projekten konkretisiert und überprüft worden sind; 2. die Zuteilungen an die Anlagen übersteigen den veranschlagten Bedarf infolge der Anwendung von Extrazuteilungen für frühzeitig ergriffenen Maßnahmen, die Verwendung von Biomasse oder die Anwendung von Kraft-Wärme-Kopplung nicht; 3. Information darüber, wie neue Marktteilnehmer am Gemeinschaftssystem teilhaben können, werden im Einklang mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie [2003/87] ... und ihrem Art. 10 erteilt; 4. die Zahl der Zuteilungen an eine im [polnischen NZP] genannte Anlage, die im gesamten nationalen Hoheitsgebiet tätig ist, wird nicht aufgrund der Schließung anderer Anlagen in diesem Gebiet angepasst; 5. die Obergrenze des Umfangs, in dem zertifizierte Emissionsreduktionen und Emissionsreduktionseinheiten von den Betreibern im Rahmen des Gemeinschaftssystems als

Prozentanteil der Zuteilung von Zertifikaten für die einzelnen Anlagen genutzt werden dürfen, wird so reduziert, dass sie einen Wert von 10 % nicht übersteigt. Artikel 3 1. Die durchschnittliche Gesamtzahl der von [der Republik] Polen gemäß ihrem [NZP] an die in diesem Plan genannten Anlagen und neue Marktteilnehmer pro Jahr zuzuteilenden Zertifikate entspricht 208,515395 Millionen Tonnen und darf nicht überschritten werden; dieser Betrag ist zu verringern um den Betrag von Anpassungen infolge einer Verringerung der Zahl der erfassten Anlagen, ein Fünftel der Gesamtzahl der von [der Republik] Polen nach Art. 13 Abs. 2 der Richtlinie [2003/87] vergebenen Zertifikate sowie den Differenzbetrag zwischen den Zuteilungen an zusätzliche Verbrennungsanlagen und der für solche Anlagen vorgesehenen Jahresreserve von 6,2884 Millionen Tonnen und zu erhöhen um Emissionen von bereits im Jahr 2005 verwirklichten Projekten, die in diesem Jahr eine Verringerung oder Begrenzung der Emissionen von Anlagen, die von der Richtlinie [2003/87] erfasst werden, ermöglicht haben, soweit die entsprechenden Verringerungen oder Begrenzungen aus diesen Projekten konkretisiert und überprüft worden sind und ausschließlich die Erweiterung ihrer Tätigkeiten betreffen. 2. Der [polnische NZP] kann ohne vorherige Zustimmung der Kommission geändert werden, wenn die entsprechende Änderung die Zuteilung von Zertifikaten an bestimmte Anlagen in den Grenzen der Gesamtzahl an Zertifikaten, die an die in dem Plan genannten Anlagen zuzuteilen sind, betrifft und auf einer verbesserten Datenqualität beruht, oder in einer diskriminierungsfrei vorgenommenen Änderung des Anteils der innerhalb der Grenzen des Art. 10 der Richtlinie [2003/87] kostenlos zugeteilten Zertifikate besteht. 3. Jede Änderung des [polnischen NZP] zur Behebung der in Art. 1 dieser Entscheidung genannten Unvereinbarkeiten, die von den in Art. 2 angeführten abweicht, ist unter Berücksichtigung der zur unverzüglichen Durchführung der nationalen Verfahren erforderlichen Fristen so schnell wie möglich mitzuteilen und bedarf der vorherigen Zustimmung der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie [2003/87]. Abgesehen von den Änderungen, die vorgenommen werden, um den Vorgaben in Art. 2 dieser Entscheidung nachzukommen, ist jede weitere Änderung des [polnischen NZP] unzulässig. Artikel 4 Diese Entscheidung ist an die Republik Polen gerichtet.“ Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil 8 Mit Klageschrift, die am 28. Mai 2007 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Republik Polen Klage auf Nichtigkeitserklärung der streitigen Entscheidung.

9 Mit Beschluss vom 5. Oktober 2007 ließ der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zu. Mit Beschlüssen vom 19. November 2007 und 10. April 2008 wurden die Republik Litauen, die Slowakische Republik und Ungarn als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Republik Polen in der mündlichen Verhandlung zugelassen.

10 Die Republik Polen trug neun Klagegründe vor, mit denen sie im Wesentlichen einen Verstoß gegen Bestimmungen der Richtlinie 2003/87, nämlich gegen Art. 9 Abs. 1 und 3, die Kriterien Nrn. 1 bis 3 und 12 des Anhangs III sowie Art. 13 Abs. 2, und eine Verletzung des Rechts darauf, während des Verfahrens von den der streitigen Entscheidung zugrunde liegenden tatsächlichen Umständen Kenntnis zu nehmen, sowie eine Beeinträchtigung der nationalen Energiesicherheit geltend machte.

11 Die Kommission beantragte, die Klage abzuweisen.

12 Das Gericht hat die streitige Entscheidung mit dem angefochtenen Urteil für nichtig erklärt.

13 Zunächst hat es in den Randnrn. 32 bis 46 des Urteils den ersten Klagegrund geprüft, mit dem geltend gemacht wurde, die streitige Entscheidung sei nach Ablauf der in Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Frist von drei Monaten widerrechtlich erlassen worden. Das Gericht hat entschieden, dass die Frist trotz der Unvollständigkeit des Plans mit der Übermittlung des polnischen NZP, d. h. am 30. Juni 2006, zu laufen begonnen habe. Jedoch sei diese Frist durch die Einwände, die von der Kommission mit Schreiben vom 30. August 2006 hinsichtlich bestimmter Teile des übermittelten Plans erhoben worden seien, ausgesetzt worden. Daher hat es den Klagegrund in Randnr. 47 des angefochtenen Urteils als unbegründet zurückgewiesen.

14 Sodann hat das Gericht in den Randnrn. 70 bis 162 des angefochtenen Urteils den zweiten Klagegrund untersucht, der einen Verstoß gegen die Begründungspflicht und gegen Art. 9 der Richtlinie 2003/87 betraf.

15 In den Randnrn. 70 bis 78 des angefochtenen Urteils hat das Gericht die Behauptung der Kommission geprüft, die Republik Polen habe in der Erwiderung ein neues Angriffsmittel vorgebracht, das sie auf einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 gestützt habe. Nach Ansicht der Kommission betraf der zweite Klagegrund nur die Art und Weise, in der sie die im polnischen NZP verzeichneten Daten bei dessen Beurteilung verwertet habe. In Randnr. 79 des angefochtenen Urteils hat das Gericht das Vorliegen eines solchen neuen Angriffsmittels verneint.

16 In den Randnrn. 80 bis 98 des angefochtenen Urteils finden sich einleitende Bemerkungen zur Begründetheit des zweiten Klagegrundes. Darin hat das Gericht die mit der Richtlinie 2003/87 verfolgten Ziele, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten gemäß den Bestimmungen der Richtlinie und schließlich den Umfang der gerichtlichen Kontrolle einer Entscheidung wie der streitigen Entscheidung durch den Gemeinschaftsrichter in Erinnerung gerufen.

17 In den Randnrn. 99 bis 133 des angefochtenen Urteils hat das Gericht den zweiten Teil des zweiten Klagegrundes geprüft, mit dem die Republik Polen der Kommission einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2003/87 vorwarf. Nach Ansicht des Gerichts hat die Kommission ihre Kontrollbefugnisse nach Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie überschritten. Sie habe sich erstens nicht auf eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit des polnischen NZP beschränkt und die von der Republik Polen verwendeten Daten durch die mit ihrer eigenen Bewertungsmethode erzielten Daten ersetzt. Zweitens habe die Kommission die ihr mit dieser Bestimmung übertragenen Befugnisse überschritten, indem sie im verfügbaren Teil der streitigen Entscheidung die Obergrenze für die insgesamt zuzuteilenden Zertifikate selbst festgelegt habe.

18 Vorsorglich hat das Gericht in den Randnrn. 134 bis 152 des angefochtenen Urteils die Begründetheit des ersten Teils des zweiten Klagegrundes geprüft, mit dem ein Verstoß gegen die Begründungspflicht gerügt wurde. Die Kommission, der insoweit die Beweislast obliege, habe in der streitigen Entscheidung nicht erläutert, inwiefern mit der Wahl der wirtschaftlichen Analyseverfahren und den von der Republik Polen herangezogenen Daten gegen das Unionsrecht verstoßen werde. Daher hat das Gericht diesen Teil des zweiten Klagegrundes in Randnr. 153 des angefochtenen Urteils für begründet erklärt.

19 Unter diesen Umständen hat das Gericht in Randnr. 154 des angefochtenen Urteils dem zweiten Klagegrund mit seinen beiden Teilen stattgegeben und Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der streitigen Entscheidung für nichtig erklärt.

20 Schließlich hat sich das Gericht in den Randnrn. 155 bis 162 des angefochtenen Urteils zu den Folgen der Nichtigkeitserklärung dieser Bestimmungen der streitigen Entscheidung für deren übrige Bestimmungen geäußert. Mit der Begründung, dass die für nichtig erklärten Bestimmungen nicht im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs vom Rest dieser Entscheidung abtrennbar seien, hat das Gericht in Randnr. 163 des angefochtenen Urteils, ohne die weiteren angeführten Klagegründe zu prüfen, den Schluss gezogen, dass die streitige Entscheidung insgesamt für nichtig zu erklären sei. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Verfahrensbeteiligten

21 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 28. Juni 2010 sind das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission und die Tschechische Republik sowie Rumänien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Republik Polen zugelassen worden.

22 Mit ihrer Rechtsmittelschrift beantragt die Kommission, — das angefochtene Urteil aufzuheben; — der Republik Polen die Kosten aufzuerlegen.

23 Das Königreich Dänemark beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben.

24 Das Vereinigte Königreich beantragt, dem Rechtsmittel stattzugeben und das angefochtene Urteil außer in Bezug auf den ersten Rechtsmittelgrund aufzuheben.

25 Die Republik Polen beantragt, — das Rechtsmittel gemäß Art. 116 Abs. 1 erster Gedankenstrich der Verfahrensordnung des Gerichtshofs vollständig zurückzuweisen; — für den Fall, dass der Gerichtshof das Rechtsmittel nicht vollständig zurückweisen sollte, gemäß Art. 116 § 1 zweiter Gedankenstrich der Verfahrensordnung des Gerichtshofs alle im ersten Rechtszug gestellten Anträge, insbesondere den ersten Klagegrund der Klageschrift, zu prüfen und darüber zu entscheiden; — für den Fall, dass der Gerichtshof das Rechtsmittel nicht vollständig zurückweisen und nicht über die an zweiter Stelle genannten Anträge entscheiden sollte, nach Prüfung der Rechtssache durch den Gerichtshof oder das Gericht, was in das Ermessen des Gerichtshofs gestellt wird, über die im ersten Rechtszug in den Klagegründen 3 bis 9 dargestellten Anträge zu entscheiden; — der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

26 Die Tschechische Republik beantragt, — das Rechtsmittel zurückzuweisen; — der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

27 Rumänien schließt sich den Anträgen der Republik Polen an. Zum Rechtsmittel

28 Die Kommission führt vier Rechtsmittelgründe an. Das Gericht habe erstens gegen Art. 48 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung verstoßen, ultra petita entschieden und seine Kontrollbefugnisse überschritten. Zweitens habe es Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 rechtsfehlerhaft ausgelegt. Drittens habe es die Begründungspflicht aus Art. 253 EG und Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie falsch ausgelegt. Schließlich habe es viertens Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der streitigen Entscheidung rechtlich nicht richtig eingeordnet, indem es sie als nicht von den übrigen Bestimmungen dieser Entscheidung abtrennbar angesehen habe. Zum ersten Rechtsmittelgrund: Verstoß des Gerichts gegen Art. 48 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung und gegen das Verbot, ultra petita zu entscheiden, sowie Überschreitung seiner Kontrollbefugnisse Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

29 Die Kommission trägt vor, das Gericht habe gegen Art. 48 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung und gegen das Verbot, ultra petita zu entscheiden, verstoßen. Es habe ferner die Grenzen seiner Kontrollbefugnisse überschritten, soweit es als zweiten Teil des zweiten Klagegrundes der Nichtigkeitsklage einen angeblichen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2003/87 geprüft habe. Ein solcher Klagegrund sei unzulässig, da er sich nicht aus dem Vorbringen der Republik Polen in ihrer Klageschrift ergebe. Das Gericht habe daher die Bedeutung dieses zweiten Klagegrundes und die Vorschriften des Unionsrechts, gegen die sie verstoßen haben solle, von sich aus bestimmt. Auch habe das Vorbringen der Republik Polen in ihrer Erwiderung nicht als Erweiterung eines zuvor in der Klageschrift vorgetragenen Klagegrundes angesehen werden können.

30 Die Republik Polen beantragt, diesen Rechtsmittelgrund zurückzuweisen. Der zweite Teil des zweiten Klagegrundes sei in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs bereits in der Klageschrift entwickelt worden. Trotz seiner allgemeinen Formulierung sei dieser Teil hinreichend klar gewesen. Bei ihrem Vorbringen in der Erwiderung habe es sich nur um die Erweiterung und Klarstellung eines zuvor vorgetragenen Klagegrundes gehandelt.

31 Darüber hinaus stelle die Richtlinie 2003/87 keinen besonders ausgeformten Rechtsakt dar. Das gesamte Verfahren für die Übermittlung der nationalen Zuteilungspläne durch die Mitgliedstaaten an die Kommission und ihre Prüfung durch diese sei nur in einer einzigen Bestimmung der Richtlinie geregelt, nämlich in Art. 9, der aus den Abs. 1 bis 3 bestehe. Da sich die in der Klageschrift geltend gemachten Klagegründe auf konkrete Verstöße der Kommission bei dieser Prüfung bezogen hätten, könne schwerlich behauptet werden, der Zusammenhang mit diesen Bestimmungen sei nicht ersichtlich. Würdigung durch den Gerichtshof

32 Der erste Rechtsmittelgrund betrifft die Randnrn. 70 bis 79 des angefochtenen Urteils. In Randnr. 70 hat das Gericht die Auffassung vertreten, dass der zweite Klagegrund der Nichtigkeitsklage aus zwei

Teilen bestehe. Mit dem ersten Teil werde ein Verstoß gegen die Begründungspflicht und mit dem zweiten eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 9 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2003/87 geltend gemacht. Sodann hat das Gericht in den Randnrn. 71 bis 78 des angefochtenen Urteils die Rüge der Kommission geprüft, der zweite Teil des zweiten Klagegrundes stelle ein von der Republik Polen in der Erwiderung vorgetragenes neues Angriffsmittel dar und sei folglich nach Art. 44 § 1 Buchst. c in Verbindung mit Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts für unzulässig zu erklären. Nach Ansicht des Gerichts war das Vorbringen zu einem Verstoß der Kommission gegen Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 bereits in der Klageschrift enthalten, und das ergänzende Vorbringen der Republik Polen in der Erwiderung stellte nur eine Erweiterung dieses zweiten Teils dar. Daher hat es die Rüge der Kommission in Randnr. 79 des angefochtenen Urteils zurückgewiesen.

33 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der nach deren Art. 53 Abs. 1 auf das Verfahren vor dem Gericht entsprechende Anwendung findet, in Verbindung mit Art. 44 § 1 Buchst. c und d der Verfahrensordnung des Gerichts die Klageschrift u. a. den Streitgegenstand, die Anträge und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss.

34 Zudem können gemäß Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Lauf des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Ein Vorbringen, das eine Erweiterung eines bereits unmittelbar oder mittelbar in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels darstellt, ist nach ständiger Rechtsprechung zulässig (vgl. u. a. Urteile vom 19. Mai 1983, Verros/Parlament, 306/81, Slg. 1983, 1755, Randnr. 9, vom 13. November 2001, Dürbeck/Kommission, C-430/00 P, Slg. 2001, I-8547, Randnr. 17, vom 26. April 2007, Alcon/HABM, C-412/05 P, Slg. 2007, I-3569, Randnrn. 38 bis 40, vom 17. Juli 2008, Campoli/Kommission, C-71/07 P, Slg. 2008, I-5887, Randnr. 63, und vom 15. April 2010, Gualtieri/Kommission, C-485/08 P, Slg. 2010, I-3009, Randnr. 37).

35 Entgegen der Auffassung der Kommission hat das Gericht zu Recht festgestellt, dass die Republik Polen der Kommission schon seit dem Stadium der Klageschrift vorwirft, die ihr mit Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 übertragenen Befugnisse zur Beurteilung nationaler Zuteilungspläne überschritten zu haben. Der Klagegrund einer fehlerhaften Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung durch die Kommission war nämlich, wenn auch nur in Ansätzen, bereits in der Klageschrift vorhanden. Er findet sich in den Ausführungen zu dem Vorwurf, die Kommission habe ihre Befugnisse überschritten, indem sie die von der Republik Polen in ihrem nationalen Zuteilungsplan vorgelegten Daten nicht geprüft habe, sondern nur ihre eigenen Daten eingeführt habe.

36 Unstreitig ist, dass die Republik Polen, wie das Gericht in Randnr. 75 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, in Randnr. 54 ihrer Klageschrift im Rahmen des zweiten Klagegrundes auf Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 verwiesen hat. Zwar hat sie dieses Vorbringen in ihrer Erwiderung näher ausgeführt und präzisiert, doch durfte sie ihre dahin gehende Argumentation erweitern.

37 Zu beachten ist ferner, dass Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 die Rechtsgrundlage für den Erlass der streitigen Entscheidung gebildet hat und es einen engen Zusammenhang zwischen diesem dritten und dem ersten Absatz des Art. 9 gibt. Wie die Generalanwältin in Nr. 29 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, greift die Kommission in die Befugnisse der Mitgliedstaaten für die Aufstellung ihres eigenen nationalen Zuteilungsplans gemäß Art. 9 Abs. 1 ein, soweit sie ihre Befugnisse aus Art. 9 Abs. 3 zur Kontrolle eines nationalen Zuteilungsplans überschreitet.

38 Nach alledem ist dem Gericht kein Rechtsfehler unterlaufen, als es den zweiten Teil des zweiten Klagegrundes der Nichtigkeitsklage für zulässig erklärt hat. Der erste Rechtsmittelgrund ist daher zurückzuweisen. Zum zweiten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehlerhafte Auslegung des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87

39 Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund wirft die Kommission dem Gericht vor, es habe Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 rechtsfehlerhaft ausgelegt. Nachdem sie die allgemeinen Erwägungen des Gerichts u. a. zur Rechtsnatur der von der Kommission gemäß Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 durchgeführten Kontrolle kritisiert hat, bringt sie Argumente vor, die sich in zwei Teile gliedern lassen; zum einen macht sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und zum anderen eine Verkennung der Zielsetzung der Richtlinie 2003/87 geltend. Zur Rechtsnatur der von der Kommission gemäß Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 durchgeführten Kontrolle – Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

40 Die Kommission trägt vor, dass sie nach Ansicht des Gerichts die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, wie sie in den Art. 9 und 11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen sei, verändert und ihre Befugnisse überschritten habe, indem sie ihre „eigenen Daten“, die sie mit ihrer eigenen Bewertungsmethode für nationale Zuteilungspläne der Mitgliedstaaten gewonnen habe, an die Stelle der im polnischen NZP verzeichneten Daten gesetzt habe und die Obergrenze für die insgesamt von der Republik Polen zuzuteilenden Zertifikate festgelegt habe.

41 Dadurch habe das Gericht den Umfang der Befugnisse verkannt, die der Kommission bei der Prüfung der nationalen Zuteilungspläne gemäß Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 zuständen. Indem es ihre Kontrollbefugnis als „eng umrissen“ eingeordnet habe, habe es nur auf den Wortlaut des ersten Satzes dieser Bestimmung abgestellt, ohne die gesamte Bestimmung, die Zielsetzung der Richtlinie oder den Grundsatz der Gleichbehandlung zu berücksichtigen.

42 Die Kontrollbefugnisse der Kommission, wie sie in Art. 9 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen seien, dürften nicht so ausgelegt werden, als handle es sich um die Kontrolle der Umsetzungsakte einer Richtlinie. Die Ex-ante-Kontrolle nationaler Zuteilungspläne unterscheide sich nämlich von der Ex-post-Kontrolle nach Art. 226 EG, bei der die Kommission die Wahl der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Form und der Mittel zur Erreichung des in dieser Richtlinie vorgeschriebenen Ziels zu beachten habe. Art. 9 dieser Richtlinie habe Regelungscharakter und binde die Mitgliedstaaten unmittelbar. Die Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Aufstellung der nationalen Zuteilungspläne werde durch Art. 9 Abs. 1 und die Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 erheblich eingeschränkt. Zudem müssten sie die von der Kommission nach Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie ausgearbeitete Anleitung zur Anwendung dieser Kriterien und die Erörterungen in dem Ausschuss berücksichtigen, der in Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie erwähnt werde.

43 Die Republik Polen trägt vor, dass das gesamte Vorbringen der Kommission bestätige, dass diese den Umfang ihrer Befugnisse, wie sie in der Richtlinie 2003/87 festgelegt seien, verkannt habe. Es treffe zwar zu, dass ein nationaler Zuteilungsplan keine klassische nationale Maßnahme zur Umsetzung einer Richtlinie sei, doch seien ihr keine Fälle der unmittelbaren Anwendung von Art. 9 der Richtlinie 2003/87 bekannt. Die Mitgliedstaaten müssten nämlich zuvor die erforderlichen nationalen Maßnahmen erlassen. Außerdem greife die Kommission auch in anderen Bereichen auf die Maßnahmen einer Ex-ante-Kontrolle zurück, selbst wenn es sich um klassische Formen der Richtlinienumsetzung handle. Dies sei z. B. bei Entwürfen für Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365, S. 10) der Fall.

44 Selbst wenn der Kommission darin zuzustimmen wäre, dass unter dem Gesichtspunkt der Effizienz des gesamten Systems des Handels mit Treibhausgasemissionszertifikaten eine andere als die vom Gericht vertretene Auslegung richtig sei, könne sich die Kommission nicht zur Verbesserung bestimmter Vorschriften des Unionsrechts selbst Befugnisse verschaffen, die ihr der Unionsgesetzgeber nicht verliehen habe. – Würdigung durch den Gerichtshof

45 Das Vorbringen der Kommission bezieht sich auf die Randnrn. 82 bis 92 des angefochtenen Urteils, in denen es um die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geht, wie sie in den Art. 9 und 11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen ist.

46 In diesen Randnummern hat das Gericht entschieden, dass allein die Mitgliedstaaten für die Aufstellung ihres nationalen Zuteilungsplans und die endgültigen Entscheidungen über u. a. die Gesamtmenge der zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikate zuständig seien. Bei der Ausübung dieser Befugnisse verfügten sie über einen gewissen Spielraum. Die Kommission sei nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 befugt, zu prüfen, ob die nationalen Zuteilungspläne mit den Kriterien des Anhangs III und den Bestimmungen des Art. 10 dieser Richtlinie vereinbar seien, und die Pläne abzulehnen, wenn sie mit diesen Kriterien und Bestimmungen unvereinbar seien. Die Kontrollbefugnis der Kommission beschränke sich auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle.

47 Wie das Gericht in den Randnrn. 84 und 89 des angefochtenen Urteils für den vorliegenden Fall zutreffend ausgeführt hat, wird in der Richtlinie 2003/87 die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten für die Aufstellung, die Kontrolle und die Durchführung der nationalen Zuteilungspläne in Art. 9 Abs. 1 und 3 sowie in Art. 11 Abs. 2 im Hinblick auf die Durchführung des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten klar und ausdrücklich festgelegt. Die Kommission ist, was die wesentlichen Grenzen der Befugnis zur Kontrolle und zur Ablehnung solcher Pläne anbelangt, nur befugt, die Vereinbarkeit der von dem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen mit den Kriterien des Anhangs III und mit Art. 10 dieser Richtlinie zu überprüfen.

48 Entgegen der Auffassung der Kommission ist dem Gericht nicht vorzuwerfen, dass es sich in Randnr. 82 des angefochtenen Urteils für die Beurteilung der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, wie sie in den Art. 9 und 11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen ist, auf Art. 249 Abs. 3 EG gestützt hat. Der Grundsatz, dass eine Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt, gilt grundsätzlich für jede Richtlinie.

49 Zwar kann es zwischen den verschiedenen Arten von Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinien auferlegt werden, und den mit ihnen zu erreichenden Zielen große Unterschiede geben. Auch steht fest, dass bei Richtlinienbestimmungen, die nur die Beziehungen zwischen einem Mitgliedstaat und der Kommission betreffen, eine Umsetzung entbehrlich sein kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. November 2006, Kommission/Luxemburg, C-32/05, Slg. 2006, I-11323, Randnrn. 35 und 36). Dieser Umstand wirkt sich jedoch nicht auf die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits aus. Die Art. 9 und 11 der Richtlinie 2003/87 regeln unbestreitbar, welche Rollen der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen des Verfahrens der Aufstellung nationaler Zuteilungspläne jeweils zukommen, also die Frage der Aufteilung der Zuständigkeiten unter ihnen. Anhand dieser Bestimmungen kann festgestellt werden, ob die Mitgliedstaaten für die Aufstellung ihres Plans über einen Gestaltungsspielraum verfügen, und gegebenenfalls, wie weit dieser reicht.

50 Im vorliegenden Fall lässt sich nicht abstreiten, dass die Richtlinie 2003/87 keine spezielle Methode für die Aufstellung eines nationalen Zuteilungsplans und für die Festsetzung der Gesamtmenge der zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikate vorgibt. Ganz im Gegenteil sieht Anhang III Nr. 1 dieser Richtlinie ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten die Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate unter Berücksichtigung u. a. der nationalen energiepolitischen Maßnahmen und des nationalen Klimaschutzprogramms festzusetzen haben.

51 Wie das Gericht in Randnr. 88 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, verfügen die Mitgliedstaaten also über einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinie 2003/87 und damit auch bei der Wahl der Maßnahmen, die sie als die geeignetsten ansehen, um im spezifischen Kontext des nationalen Energiemarkts das in der Richtlinie festgesetzte Ziel zu erreichen.

52 Zu der Tatsache, dass die nationalen Zuteilungspläne gemäß Art. 9 der Richtlinie 2003/87 von der Kommission ex ante kontrolliert werden, ist darauf hinzuweisen, dass sich eine solche Kontrollbefugnis zwar in vielerlei Hinsicht von der Ex-post-Kontrolle nach Art. 226 EG unterscheidet. Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass die Ex-ante-Kontrolle über eine Rechtmäßigkeitskontrolle hinausgehen müsste.

53 Nach alledem ist die Kritik der Kommission an den allgemeinen Erwägungen des Gerichts über die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, wie sie die Richtlinie 2003/87 vorsieht, zurückzuweisen. Zum ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes: Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung – Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

54 Die Kommission trägt vor, das Gericht habe bei der Bestimmung der Tragweite, des Umfangs und der Ausübung ihrer Kontrollbefugnis aus Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 einen Rechtsfehler begangen, der im Wesentlichen auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung zurückzuführen sei.

55 Das Gericht habe insbesondere das Argument zurückgewiesen, dieser Grundsatz verlange, dass die Vereinbarkeit der nationalen Zuteilungspläne mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 auf der Grundlage der von der Kommission erarbeiteten Bewertungsmethode und aktualisierten Daten für alle Mitgliedstaaten aus einer einzigen Quelle geprüft werde. Die angebliche Befugnisüberschreitung durch die Kommission werde damit begründet, dass sie nicht in erster Linie die Vereinbarkeit der im polnischen NZP enthaltenen Daten mit den Kriterien des Anhangs III dieser Richtlinie geprüft habe.

56 Diese Kritik gehört nach Ansicht der Kommission eher zu einer etwaigen Verletzung der Begründungspflicht als zu einem Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2003/87. Jedenfalls sei sie unbegründet.

57 Zunächst entbehre das Argument, die Kommission habe die im polnischen NZP verwendeten „Daten“ mit ihren „eigenen Daten“ ersetzt, der Grundlage. Sie habe bei der Kontrolle des polnischen NZP für die Feststellung der tatsächlichen CO₂-Emissionen Daten herangezogen, die unmittelbar von den Betreibern der von der Richtlinie 2003/87 erfassten Anlagen gestammt hätten, gemäß der Entscheidung Nr. 280/2004 überprüft und in der Unabhängigen Transaktionsprotokollereinrichtung (Community Independent Transaction Log, CITL) veröffentlicht worden seien. Die Prognosen für die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den Jahren 2005 bis 2010 hätten auf nationalen Statistiken basiert, die in Zusammenarbeit mit nationalen Sachverständigen erstellt worden seien.

58 Was sodann die Auslegung des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 im Licht des Grundsatzes der Gleichbehandlung anbelange, könne es zu einer Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten führen, wenn zugelassen werde, dass jeder Mitgliedstaat seine eigenen, nach seinen eigenen Kriterien erhobenen Daten verwende. Gegenstand und Zweck dieser Richtlinie sowie das Erfordernis, der Kommission alle nationalen Zuteilungspläne mehr oder weniger zeitgleich zu übermitteln, bestätigten, dass sich diese Pläne „in vergleichbaren Situationen befänden“ und auf der Grundlage der neuesten Daten zu den CO₂-Emissionen im selben Zeitraum und den für alle Mitgliedstaaten zum selben Zeitpunkt verfügbaren Prognosen für die Entwicklung des BIP zu prüfen seien. Die koordinierte Prüfmethode, die sich auf die Verwendung von Daten und/oder Parametern stütze, die von derselben Quelle stammten und denselben Zeitraum beträfen, rechtfertige sich u. a. durch die Ziele der Richtlinie 2003/87, nämlich die Treibhausgasemissionen zu verringern, einen Beitrag zur Erhaltung der Integrität des Binnenmarkts zu leisten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

59 Schließlich stehe die Argumentation des Gerichts mit derjenigen in seinem Beschluss vom 20. Oktober 2008, *BOT Elektrownia Bełchatów u. a./Kommission* (T-208/07), in Widerspruch. In diesem habe das Gericht den Zeitrahmen für die von den Mitgliedstaaten durchgeführten Änderungen ihres nationalen Zuteilungsplans akzeptiert, indem es entschieden habe, dass sich aus dem Wortlaut der Richtlinie 2003/87 wie auch aus der allgemeinen Systematik und der Zielsetzung des mit ihr eingeführten Systems ergebe, dass ein Mitgliedstaat stets berechtigt sei, Änderungen seines Plans nach dessen Übermittlung an die Kommission bis zum Erlass der Entscheidung, die dieser Mitgliedstaat nach Art. 11 Abs. 2 dieser Richtlinie treffen müsse, vorzunehmen. Wenn dem betreffenden Mitgliedstaat ein zeitlich unbegrenztes Recht zur Änderung seines nationalen Zuteilungsplans eingeräumt werde, die aufgrund der Verfügbarkeit aktuellerer wirtschaftlicher Daten und/oder Prognosen zu einer Erhöhung der Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate führe, seien das Ziel dieser Richtlinie und das Funktionieren

des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zum Scheitern verurteilt.

60 Die Republik Polen beantragt, diesen ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen. Die Richtlinie 2003/87 verpflichtete die Kommission zu einer Prüfung jedes einzelnen nationalen Zuteilungsplans. Ziel dieser Richtlinie sei es nicht, dass jeder Mitgliedstaat die Treibhausgasemissionen „um jeden Preis“ senke, sondern es sollten die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll erfüllt und dabei die wirtschaftliche Entwicklung so wenig wie möglich geschädigt werden. Die Kommission müsse bei der Prüfung der nationalen Zuteilungspläne die tatsächliche Situation jedes einzelnen Mitgliedstaats berücksichtigen, insbesondere den Stand der Verwirklichung der Ziele des Kyoto-Protokolls und die individuellen Bedürfnisse jedes Mitgliedstaats, die sich aus den Besonderheiten oder dem Grad der Entwicklung seiner nationalen Wirtschaft ergäben. Die unterschiedliche Behandlung der Mitgliedstaaten sei angesichts der Besonderheiten des Energiemarkts jedes Mitgliedstaats und dem Stand der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung objektiv gerechtfertigt. – Würdigung durch den Gerichtshof

61 Der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes betrifft die Randnrn. 100 bis 120 des angefochtenen Urteils. Darin hat das Gericht festgestellt, dass die Kontrollbefugnis der Kommission aus Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 beschränkt sei auf eine Kontrolle der Vereinbarkeit der in dem jeweiligen nationalen Zuteilungsplan verzeichneten Daten mit den Kriterien des Anhangs III dieser Richtlinie und die Kommission nicht berechtigt sei, ihre eigenen Daten an die Stelle der von dem Mitgliedstaat in seinen Plan aufgenommenen Daten zu setzen. Die Mitgliedstaaten seien für die Aufstellung eines nationalen Zuteilungsplans und für die endgültige Entscheidung über die Gesamtmenge der zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikate allein zuständig. Das Gericht hat in Randnr. 104 des Urteils ausgeführt, dass „die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten nicht zur Folge haben darf, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu ändern, so wie sie [diese] Richtlinie ... vorsieht“.

62 Zunächst ist zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung der Gleichheitsgrundsatz verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. u. a. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, Slg. 2008, I-9895, Randnr. 23).

63 Jedoch darf die Notwendigkeit der Einhaltung dieses Grundsatzes nicht die in einer Vorschrift der Union vorgesehene Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ändern. Wie in Randnr. 47 des vorliegenden Urteils festgestellt, verleiht Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 der Kommission aber nur eine Befugnis zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der nationalen Zuteilungspläne, die es ihr erlaubt, einen Plan abzulehnen, der nicht mit den Kriterien des Anhangs III oder mit Art. 10 der Richtlinie 2003/87 vereinbar ist.

64 Zum Umfang dieser Kontrolle hat das Gericht in Randnr. 101 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt, dass sich die Kontrollbefugnis zwangsläufig auf die im polnischen NZP verzeichneten Daten bezieht. Die Kommission hat die Wahl der Daten zu überprüfen, die der betreffende Mitgliedstaat im Hinblick auf die Aufstellung seines Plans getroffen hat.

65 Unter diesen Umständen ist die Feststellung des Gerichts, dass die Kommission die von der Republik Polen in ihren Plan aufgenommenen Daten hätte prüfen müssen, nicht zu beanstanden. Sollte die Kommission die Daten anzweifeln, müsste sie die zuständigen nationalen Behörden um Klärung ersuchen oder aber die fehlende Vereinbarkeit dieser Daten mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 nachweisen.

66 Das Vorbringen der Kommission zur Gleichzeitigkeit der Prüfung der nationalen Zuteilungspläne kann diese Schlussfolgerung nicht in Frage stellen. Es beruht nämlich auf einer unrichtigen Vorstellung von ihrer Kontrollbefugnis aus Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87. Wie die Generalanwältin in Nr. 68 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, spiegeln etwaige Unterschiede bei den von den Mitgliedstaaten

berücksichtigten Daten und Bewertungsmethoden ihren Spielraum wider, den die Kommission im Rahmen ihrer Konformitätskontrolle zu beachten hat.

67 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten angemessen dadurch sicherstellen kann, dass sie die von ihnen vorgelegten Pläne alle mit demselben Maß an Sorgfalt prüft. Auch ist zu beachten, dass es der Kommission freisteht, für die Pläne aller Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Vergleichspunkt zu wählen. Wie das Gericht in Randnr. 102 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, darf die Kommission hierfür u. a. „ihre eigene Methode zur Beurteilung der [nationalen Zuteilungspläne]“ auf der Grundlage von Daten erarbeiten, die sie als die geeignetsten ansieht, und sie als Vergleichsmaßstab für die Prüfung heranziehen, ob die in den nationalen Zuteilungsplänen verzeichneten Daten mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 vereinbar sind.

68 Schließlich ist festzustellen, dass das Argument der Kommission, das Gericht habe mit der Annahme, dass sie die von der Republik Polen in ihrem Plan verwendeten Daten nicht durch die mit ihrer eigenen Bewertungsmethode gewonnenen Daten hätte ersetzen dürfen, diese Daten zu Unrecht als ihre „eigenen Daten“ angesehen, auf einem unzutreffenden Verständnis der Randnrn. 100 bis 103 und 120 des angefochtenen Urteils beruht. Wie die Generalanwältin in Nr. 76 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, hat das Gericht mit seinem Vorwurf, die Kommission habe die von der Republik Polen verwendeten Daten nicht durch ihre eigenen Daten ersetzen dürfen, nicht auf die Auswahl oder die Herkunft der von der Kommission herangezogenen Daten abgezielt, sondern darauf, dass sie nicht kontrolliert hat, ob die im polnischen NZP enthaltenen Daten mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 vereinbar sind.

69 Damit ist der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes als unbegründet zurückzuweisen. Zum zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes: Verkenntung der Zielsetzung der Richtlinie 2003/87 – Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

70 Die Kommission macht geltend, das Gericht habe Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 rechtsfehlerhaft ausgelegt, indem es das mit dieser Richtlinie verfolgte Ziel verkannt habe.

71 Die Kontrollbefugnisse der Kommission aus dieser Bestimmung müssten im Licht der Ziele der Richtlinie 2003/87 verstanden und ausgelegt werden. Nach ihrem Art. 1 werde mit der Richtlinie ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. entschieden, dass das Endziel dieses Systems im Schutz der Umwelt bestehe und dass dieses System dem Anreiz und der Förderung des Strebens nach geringstmöglichen Kosten diene, um eine Verringerung dieser Emissionen zu erreichen. Aus diesem Urteil folge, dass dieses Ziel nur dann erreicht werden könne, wenn die Nachfrage nach Zertifikaten das Angebot auf dem Zertifikatsmarkt der Gemeinschaft übersteige. Zudem solle nach dem siebten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 die Errichtung dieses Systems dazu beitragen, die Integrität des Binnenmarkts zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

72 Entgegen der Auffassung des Gerichts im angefochtenen Urteil könne die von der Kommission nach Art. 9 der Richtlinie 2003/87 durchgeführte Kontrolle keine „eng umrissene“, auf eine bloße Überprüfung der von den Mitgliedstaaten in ihren nationalen Zuteilungsplänen verwendeten Daten beschränkte Kontrolle sein. Ferner lasse sich ex post nachweisen, dass die vorbehaltlose Anerkennung der im polnischen NZP angeführten Daten über die CO₂-Emissionen und der vorgeschlagenen Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate nicht nur zu einem Ergebnis geführt hätte, das mit den Kriterien Nrn. 1 bis 3 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 unvereinbar gewesen wäre, sondern auch zu einer Inflation von CO₂-Emissionszertifikaten auf dem Markt.

73 Die Kommission wendet sich zudem gegen die Feststellung des Gerichts, die streitige Entscheidung habe die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen ihr und den Mitgliedstaaten, wie sie in den Art. 9 und

11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen sei, verändert.

74 Nach Ansicht der Republik Polen ist dieser zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes insgesamt zurückzuweisen. Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 fehle es zwar an Präzision, doch dürfe der Rückgriff auf eine teleologische Auslegung dieser Richtlinie nicht dazu führen, dass dieser Bestimmung eine Bedeutung gegeben werde, die mit ihrem ausdrücklichen Wortlaut in Widerspruch stehe.

75 Ferner sei die Verringerung von Treibhausgasemissionen kein eigenständiges Ziel der Richtlinie 2003/87. Weder ihre Bestimmungen noch das Funktionieren des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten oder die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verringerung ihrer Emissionen könnten rechtfertigen, dass die Mitgliedstaaten zu einer größeren Verringerung ihrer Emissionen gezwungen würden, als es die internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union verlangten. Außerdem habe die Richtlinie nicht zum Ziel, die Treibhausgasemissionen „um jeden Preis“ zu verringern, sondern „unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage“. Mit der Richtlinie werde ein Gemeinschaftssystem für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten geschaffen, das die Verwirklichung ihrer Ziele „auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise“ ermögliche. – Würdigung durch den Gerichtshof

76 Der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes betrifft die Randnrn. 121 bis 131 des angefochtenen Urteils. Darin hat das Gericht festgestellt, dass die Kommission die Grenzen ihrer Kontrollbefugnis aus Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 überschritten habe, indem sie in der streitigen Entscheidung eine bestimmte Menge an zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikaten angegeben habe, deren Überschreitung in jedem Fall als mit den Kriterien dieser Richtlinie unvereinbar angesehen worden sei, und indem sie den polnischen NZP abgelehnt habe, soweit die darin vorgeschlagene Gesamtmenge von Zertifikaten diese Schwelle überschritten habe.

77 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es erklärtes Hauptziel der Richtlinie 2003/87 ist, die Treibhausgasemissionen erheblich zu verringern, um die Verpflichtungen der Union und der Mitgliedstaaten aus dem Kyoto-Protokoll einzuhalten. Dieses Ziel soll unter Einhaltung einer Reihe von Unterzielen und durch Einsatz bestimmter Instrumente erreicht werden. Wie sich aus Art. 1 und dem zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 ergibt, ist hierfür das Gemeinschaftssystem für den Handel mit Treibhausgasemissionsrechten das Hauptinstrument. Nach Art. 1 der Richtlinie wirkt dieses System auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hin. Bei den weiteren Unterzielen, die mit diesem System erreicht werden sollen, handelt es sich nach den Erwägungsgründen 5 und 7 der Richtlinie u. a. um den Schutz der wirtschaftlichen Entwicklung, der Beschäftigungslage, der Integrität des Binnenmarkts und der Wettbewerbsbedingungen.

78 Selbst wenn im vorliegenden Fall der von der Kommission vertretene Ansatz das Funktionieren des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten der Union verbessern könnte und dadurch das Ziel der erheblichen Verringerung der Treibhausgasemissionen effizienter erreicht werden könnte, darf dies nicht die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, wie sie in den Art. 9 und 11 der Richtlinie 2003/87 vorgesehen ist, verändern.

79 In einem Bereich der geteilten Zuständigkeit wie dem des Umweltschutzes ist es nämlich Sache des Unionsgesetzgebers, die Maßnahmen zu bestimmen, die er für erforderlich hält, um die verfolgten Ziele zu erreichen, und dabei die in Art. 5 EG verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

80 Der Wille des Unionsgesetzgebers, der Kommission nur eine Befugnis zur Kontrolle der Vereinbarkeit der nationalen Zuteilungspläne mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 und keine Befugnis zur Auswechslung oder Vereinheitlichung einzuräumen, die eine Befugnis zur Festlegung einer Obergrenze für die zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikate einschliesse, ergibt sich sowohl aus Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 als auch aus den Vorarbeiten zu dieser Richtlinie. Nähme man daher

an, dass die Kommission eine solche Obergrenze festlegen könne, so würden die Grenzen einer teleologischen Auslegung dieser Richtlinie überschritten, und der Kommission würden letztlich Befugnisse verliehen, die jeder rechtlichen Grundlage entbehrten.

81 Wie schon Randnr. 47 des vorliegenden Urteils zu entnehmen ist, hat das Gericht also zu Recht in Randnr. 89 des angefochtenen Urteils entschieden, dass aus Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 eindeutig hervorgeht, dass die Rolle der Kommission auf eine Kontrolle der Vereinbarkeit des nationalen Zuteilungsplans eines Mitgliedstaats mit den Kriterien des Anhangs III und den Bestimmungen des Art. 10 dieser Richtlinie beschränkt ist. Es hat zutreffend festgestellt, dass die Kommission befugt ist, diese Vereinbarkeit zu prüfen und den nationalen Zuteilungsplan wegen Unvereinbarkeit mit diesen Kriterien oder Bestimmungen abzulehnen.

82 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der für Änderungen der Richtlinie 2003/87 allein zuständige Unionsgesetzgeber es für erforderlich gehalten hat, Art. 9 dieser Richtlinie durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87 zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (ABl. L 140, S. 63) zu ändern. Diese Änderungsrichtlinie sieht die Einführung eines stärker harmonisierten Systems vor, damit die Vorteile des Emissionshandels besser genutzt, Verzerrungen auf dem Binnenmarkt vermieden und die Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen erleichtert werden können.

83 Das Vorbringen der Kommission, es lasse sich ex post nachweisen, dass die vorbehaltlose Anerkennung der im polnischen NZP angeführten Daten über die CO₂-Emissionen und der Gesamtmenge der Treibhausgasemissionszertifikate zu einem Ergebnis geführt hätte, das mit den Kriterien Nrn. 1 bis 3 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 unvereinbar gewesen wäre, beruht auf einer unzutreffenden Auslegung des angefochtenen Urteils. Wie die Generalanwältin in Nr. 85 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, hat das Gericht nämlich anerkannt, dass die Kommission einen nationalen Zuteilungsplan, der nicht mit den Kriterien dieses Anhangs vereinbar ist, ablehnen kann, und es hat somit nicht die Ansicht vertreten, dass die Kommission die im polnischen NZP verzeichneten Daten vorbehaltlos hätte billigen müssen.

84 Was das Argument der Kommission anbelangt, aus verfahrensökonomischen Gründen sei ihr die Befugnis einzuräumen, die Obergrenze für die zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikate festzulegen, trifft es zwar zu, dass ein solcher Ansatz das Risiko verringerte, dass die nationalen Zuteilungspläne immer wieder wegen Unvereinbarkeit mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 abgelehnt würden. Doch überschreitet die Kommission ihre Befugnisse nicht, wenn sie im verfügenden Teil einer Entscheidung, mit der ein Plan abgelehnt wird, ohne die Obergrenze für die Zertifikate verbindlich festzulegen, darauf hinweist, dass sie die Änderungen dieses Plans nicht ablehnen wird, solange sie den Vorschlägen und Empfehlungen dieser Entscheidung entsprechen. Ein solches Vorgehen steht mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Einklang und dient auch verfahrensökonomischen Zielen.

85 Daher kann die Kommission nicht mit Erfolg geltend machen, das Gericht habe durch seine Auslegung des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele verkannt. Der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes ist folglich als unbegründet zurückzuweisen.

86 Da die Kritik der Kommission an den allgemeinen Erwägungen des Gerichts über die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, wie sie die Richtlinie 2003/87 vorsieht, und die beiden Teile des zweiten Rechtsmittelgrundes zurückgewiesen worden sind, ist dieser Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen. Zum dritten Klagegrund: Falsche Auslegung der Begründungspflicht aus Art. 253 EG und Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

87 Die Kommission trägt vor, das Gericht habe die Tragweite der Begründungspflicht aus Art. 253 EG nicht richtig gedeutet. Es habe nämlich zu Unrecht angenommen, dass die Kommission grundlos und „ohne angemessene Begründung“ die wirtschaftliche Analyse der Republik Polen und die Daten, die diese in ihrem nationalen Zuteilungsplan angegeben habe, verworfen habe. In der Begründung eines Rechtsakts brauchten nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden. Die Begründung müsse sich aus dem Kontext, in dem der Rechtsakt erlassen worden sei, und aus sämtlichen Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regelten, ergeben. Im Übrigen sei die Begründung der streitigen Entscheidung ausreichend gewesen, um die Republik Polen in die Lage zu versetzen, zu erkennen, aus welchen Gründen die fraglichen Daten keine Berücksichtigung gefunden hätten und die zugrunde gelegte Analyse abgelehnt worden sei. Zudem habe die Republik Polen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht über ergänzende Informationen verfügt, um diese Gründe zu erkennen.

88 Die Republik Polen beantragt, diesen Rechtsmittelgrund zurückzuweisen. Die Kommission mache zu Unrecht geltend, dass die Verpflichtung zur Begründung der Entscheidung über die Ablehnung ihres nationalen Zuteilungsplans „begrenzt“ sei und es nicht erforderlich sei, die genauen Gründe zu nennen, aus denen die in einem solchen Plan verwendeten Daten und Methoden abgelehnt worden seien. Würdigung durch den Gerichtshof

89 Der dritte Rechtsmittelgrund betrifft die Randnrn. 135 bis 153 des angefochtenen Urteils, in denen das Gericht vorsorglich die Begründetheit des ersten Teils des zweiten Klagegrundes geprüft hat, der sich auf eine Verletzung der Begründungspflicht bezog. In den Randnrn. 136 bis 143 des angefochtenen Urteils hat sich das Gericht zunächst mit dem Umfang dieser Pflicht befasst. Nach einem Hinweis auf die Rechtsprechung zu Art. 253 EG hat es in Randnr. 143 festgestellt, dass es der Kommission „[i]m Rahmen der Ausübung ihrer Kontrollbefugnis nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie [2003/87] oblag ..., zu erläutern, inwiefern die von der Republik Polen für die Aufstellung des [polnischen] NZP verwendeten Instrumente aus ihrer Sicht mit den Kriterien des Anhangs III und mit Art. 10 [dieser] Richtlinie unvereinbar waren“. Das Gericht hat sodann in den Randnrn. 144 bis 152 des angefochtenen Urteils entschieden, dass die Kommission diese Pflicht verletzt habe. Daher hat es in Randnr. 153 des angefochtenen Urteils diesen ersten Teil des Klagegrundes für begründet erklärt.

90 Wie sich aus Randnr. 134 des angefochtenen Urteils ergibt, ist dieser dritte Rechtsmittelgrund gegen einen nichttragenden Grund des Urteils gerichtet und kann damit, selbst wenn man seine Begründetheit unterstellt, nicht zur Aufhebung des angefochtenen Urteils führen (vgl. u. a. Urteile vom 28. Oktober 2004, van den Berg/Rat und Kommission, C-164/01 P, Slg. 2004, I-10225, Randnr. 60, und vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, Slg. 2005, I-5425, Randnr. 148).

91 Die Frage, ob die Kommission ihre Begründungspflicht verletzt hat, als sie die wirtschaftliche Analyse der Republik Polen und die im polnischen NZP verzeichneten Daten verworfen hat, wirkt sich nämlich nicht auf die Beurteilung des Gerichts in Randnr. 132 des angefochtenen Urteils aus, in der es zutreffend entschieden hat, dass die Kommission gegen Art. 9 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2003/87 verstoßen hat, indem sie ihre eigenen Daten, die sie mit ihrer eigenen Methode zur Beurteilung der nationalen Zuteilungspläne gewonnen hat, an die Stelle der im polnischen NZP verzeichneten Daten gesetzt hat und indem sie für die insgesamt von der Republik Polen während des Zeitraums 2008–2012 zuzuteilenden Zertifikate eine Obergrenze festgelegt hat.

92 Daher ist dieser Rechtsmittelgrund als ins Leere gehend zurückzuweisen. Zum vierten Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler bei der Einordnung von Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der streitigen Entscheidung als nicht abtrennbare Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

93 Die Kommission wirft dem Gericht vor, dass es Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der streitigen Entscheidung als nicht von den übrigen Bestimmungen der streitigen Entscheidung abtrennbare

angesehen und deshalb diese Entscheidung insgesamt für nichtig erklärt hat.

94 Das angefochtene Urteil beruhe auf einem falschen Verständnis der Abtrennbarkeit von Bestimmungen der Unionsrechtsakte und auf einer falschen Auslegung der vom Gericht in Randnr. 156 des angefochtenen Urteils angeführten Rechtsprechung sowie der streitigen Entscheidung. Nach ständiger Rechtsprechung sei das Erfordernis der Abtrennbarkeit nicht erfüllt, wenn die teilweise Nichtigerklärung eines Rechtsakts zur Folge hätte, dass sein Wesensgehalt verändert würde. Dies sei jedoch nicht bei jeder Änderung seines Inhalts der Fall. Eine Änderung des Wesensgehalts eines Rechtsakt setze nämlich seine Umwandlung in einen Rechtsakt voraus, den sein Urheber nicht habe erlassen wollen oder nicht erlassen hätte.

95 Die jeweiligen ersten Absätze der Art. 1 bis 3 der streitigen Entscheidung stünden untereinander im Zusammenhang, die übrigen Absätze sowohl des Art. 1 als auch des Art. 2 dieser Entscheidung ließen sich vom jeweiligen ersten Absatz dieser Artikel trennen. Ferner könnten die Kriterien Nrn. 1 bis 3 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 von den Kriterien Nrn. 5, 6, 10 und 12 dieses Anhangs getrennt werden, so wie auch zwischen der Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate und den anderen in Art. 3 Abs. 2 und 3 dieser Entscheidung genannten Methoden für etwaige zukünftige Änderungen des nationalen Zuteilungsplans keine untrennbare Verbindung bestehe.

96 Die Republik Polen beantragt, diesen Rechtsmittelgrund zurückzuweisen. Die Bestimmungen der streitigen Entscheidung, deren Nichtigkeit im angefochtenen Urteil festgestellt worden sei, stellten einen wesentlichen Bestandteil dieser Entscheidung dar. Ohne diese Bestimmungen sei die Entscheidung sinnlos. Würdigung durch den Gerichtshof

97 Der vierte Rechtsmittelgrund betrifft die Randnrn. 155 bis 162 des angefochtenen Urteils, in denen es um die Frage geht, ob sich Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der streitigen Entscheidung vom Rest dieser Entscheidung trennen lassen oder nicht und das Gericht die Entscheidung daher zu Recht insgesamt für nichtig erklärt hat.

98 Wie das Gericht in Randnr. 156 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, ist die teilweise Nichtigerklärung eines Unionsrechtsakts nur möglich, soweit sich die Teile, deren Nichtigerklärung beantragt wird, vom Rest des Rechtsakts trennen lassen (vgl. u. a. Urteile vom 10. Dezember 2002, Kommission/Rat, C-29/99, Slg. 2002, I-11221, Randnr. 45, und vom 30. September 2003, Deutschland/Kommission, C-239/01, Slg. 2003, I-10333, Randnr. 33; vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 21. Januar 2003, Kommission/Parlament und Rat, C-378/00, Slg. 2003, I-937, Randnr. 30). Der Gerichtshof hat ebenfalls wiederholt entschieden, dass dieses Erfordernis der Abtrennbarkeit nicht erfüllt ist, wenn die teilweise Nichtigerklärung eines Rechtsakts zur Folge hätte, dass der Wesensgehalt dieses Aktes verändert würde (Urteil vom 24. Mai 2005, Frankreich/Parlament und Rat, C-244/03, Slg. 2005, I-4021, Randnr. 13; vgl. in diesem Sinne auch Urteile vom 31. März 1998, Frankreich u. a./Kommission, C-68/94 und C-30/95, Slg. 1998, I-1375, Randnr. 257, und Kommission/Rat, Randnr. 46).

99 Im vorliegenden Fall ist es für die Prüfung der Abtrennbarkeit von Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der streitigen Entscheidung vom Rest dieser Entscheidung erforderlich, die Bedeutung dieser Bestimmungen zu prüfen, um beurteilen zu können, ob ihre Nichtigerklärung den Geist und die Substanz dieser Entscheidung verändern würde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat, C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Randnr. 29).

100 Die Bestimmungen der streitigen Entscheidung sind das Ergebnis der negativen Beurteilung des polnischen NZP, so wie er von der Republik Polen übermittelt worden war, durch die Kommission. Art. 1 dieser Entscheidung führt mehrere Unvereinbarkeiten dieses Plans mit einem oder mehreren der Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 auf. In Art. 2 der Entscheidung verpflichtet sich die Kommission, keine Einwände gegen einen Plan zu erheben, der im Anschluss an die ablehnende Entscheidung aufgestellt werden wird, sofern die Republik Polen die in Art. 2 Abs. 1 bis 5 der Entscheidung aufgeführten Änderungen vornimmt. Art. 3 Abs. 1 der Entscheidung betrifft die

Gesamtmenge der zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikate, und Art. 3 Abs. 2 und 3 enthält genauere Angaben für die Durchführung der übrigen Bestimmungen der Entscheidung.

101 Was insbesondere das Verhältnis von Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der streitigen Entscheidung zu den übrigen Bestimmungen dieser Entscheidung anbelangt, ist festzustellen, dass diese Bestimmungen, auch wenn sie sich auf unterschiedliche Aspekte des polnischen NZP und auf unterschiedliche Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 beziehen, eine untrennbare Einheit bilden.

102 Zum einen stellt die Festsetzung der Gesamtmenge der zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikate (Kriterien Nrn. 1 bis 3 des Anhangs III der Richtlinie 2003/87) in Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der Entscheidung unbestreitbar den Hauptbestandteil der nationalen Zuteilungspläne dar und steht in einem engen Zusammenhang mit den übrigen Bestandteilen solcher Pläne.

103 Wie das Gericht in den Randnrn. 157 und 158 des angefochtenen Urteils zutreffend ausgeführt hat, würde zum anderen angesichts der Struktur des Art. 1 der streitigen Entscheidung eine eventuelle Nichtigerklärung einiger seiner Absätze „dazu führen, die Zahl der in der [streitigen] Entscheidung festgestellten Unvereinbarkeiten mit der Richtlinie [2003/87] zu verringern“. Eine Nichtigerklärung einiger Absätze des Art. 2 dieser Entscheidung „hätte zur Folge, die Zusage der Kommission aufrechtzuerhalten, keine Einwände gegen den [polnischen] NZP zu erheben, dabei aber die Zahl der Änderungen, vorbehaltlich deren diese Zusage ursprünglich gegeben worden war, zu verringern“.

104 Nichts in dieser Entscheidung lässt jedoch darauf schließen, dass der polnische NZP als mit der Richtlinie 2003/87 vereinbar hätte angesehen werden können, ohne dass alle in Art. 2 der streitigen Entscheidung aufgeführten Änderungen an ihm vorgenommen worden wären.

105 Wie nämlich das Gericht in Randnr. 161 des angefochtenen Urteils zutreffend ausgeführt hat, würde eine eventuelle Nichtigerklärung eines der Absätze des Art. 1 und des entsprechenden Absatzes des Art. 2 der streitigen Entscheidung „an die Stelle [dieser] Entscheidung, nach der der [polnische] NZP unter Vorbehalt von fünf speziellen Änderungen zur Behebung von fünf Unvereinbarkeiten mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie [2003/87] erlassen werden konnte, eine andere Entscheidung setzen, nach der dieser Plan unter Vorbehalt einer geringeren Zahl von Änderungen erlassen werden könnte“.

106 Daher hat das Gericht in Randnr. 160 zu Recht entschieden, dass die eventuelle Nichtigerklärung eines der Absätze des Art. 1 sowie des entsprechenden Absatzes des Art. 2 der streitigen Entscheidung deren Wesensgehalt verändern würde.

107 Zu Art. 3 Abs. 2 und 3 der streitigen Entscheidung genügt der Hinweis, dass in diesen Bestimmungen die Durchführung der anderen Bestimmungen dieser Entscheidung genauer geregelt ist. Soweit also Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der Entscheidung für nichtig erklärt werden, ist Art. 3 Abs. 2 und 3 gegenstandslos.

108 Diesem Ergebnis steht nicht die Behauptung der Kommission entgegen, eine Veränderung des Wesensgehalts eines Unionsrechtsakts liege nur bei dessen Umwandlung in einen Rechtsakt vor, den sein Urheber nicht habe erlassen wollen oder nicht erlassen hätte. Hierzu genügt der Hinweis, dass die Frage, ob eine teilweise Nichtigerklärung den Wesensgehalt des Unionsrechtsakts verändern würde, ein objektives, nicht aber ein subjektives Kriterium darstellt, das vom politischen Willen des Organs abhängig wäre, das den streitigen Rechtsakt erlassen hat (vgl. Urteile Deutschland/Kommission, Randnr. 37, und Frankreich/Parlament und Rat, Randnr. 14).

109 Nach alledem hat das Gericht in seinem Urteil rechtsfehlerfrei entschieden, dass sich Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 der streitigen Entscheidung nicht von den übrigen Bestimmungen dieser Entscheidung trennen lassen, und die Entscheidung infolgedessen insgesamt für nichtig erklärt. Der vierte Rechtsmittelgrund ist daher unbegründet.

110 Da keiner der von der Kommission angeführten Rechtsmittelgründe durchgreift, ist das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen. Kosten

111 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, der nach Art. 118 dieser Verfahrensordnung auf das Rechtsmittelverfahren entsprechende Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Republik Polen die Kosten aufzuerlegen.

112 Nach Art. 69 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, Rumänien und das Vereinigte Königreich, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden: 1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen. 1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen. 2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten. 2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten. 3. Die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, Rumänien und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten. 3. Die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, Rumänien und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten. Unterschriften (*1) Verfahrenssprache: Polnisch.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 29.03.2012 – C-504/09, ECLI:EU:C:2012:178

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 26.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Verfahrenssprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2012-03-29/c-504-09>