Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

29. April 2015 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Umwelt — Richtlinie 2003/87/EG — System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union — Bestimmung des Umfangs der Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten — Sanktionen — Art. 16 Abs. 1 und 3“

In der Rechtssache C-148/14

betreffend ein Ersuchen um Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) mit Entscheidung vom 20. Februar 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 31. März 2014, in dem Verfahren

Bundesrepublik Deutschland

gegen

Nordzucker AG,

Beteiligte:

Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter J.-C. Bonichot (Berichterstatter), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça und C. Lycourgos,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Rechtsanwalt G. Buchholz,

— der Nordzucker AG, vertreten durch Rechtsanwältinnen I. Zenke und M.-Y. Vollmer,

— der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und K. Petersen als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek und S. Šindelková als Bevollmächtigte,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch M. de Ree und M. Bulterman als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. Beeko als Bevollmächtigte im Beistand von R. Palmer, Barrister,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch E. White und C. Hermes als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. Februar 2015

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 16 Abs. 3 und 4 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).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (im Folgenden: Emissionshandelsstelle), und der Nordzucker AG (im Folgenden: Nordzucker) über einen Bescheid, mit dem gegen Nordzucker wegen Verstoßes gegen die Verpflichtung, eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen von Treibhausgasen im Vorjahr abzugeben, eine Sanktion in Höhe von 106 920 Euro festgesetzt wurde.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Art. 6 Abs. 2 dieser Richtlinie lautet:

„Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen enthalten folgende Angaben:

…

e) eine Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten in Höhe der – nach Artikel 15 geprüften – Gesamtemissionen der Anlage in jedem Kalenderjahr binnen vier Monaten nach Jahresende.“

4 Art. 12 („Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten“) der Richtlinie 2003/87 sieht in Abs. 3 vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Betreiber für jede Anlage bis spätestens 30. April jeden Jahres eine Anzahl von Zertifikaten abgibt, die den – nach Artikel 15 geprüften – Gesamtemissionen der Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr entspricht, und dass diese Zertifikate anschließend gelöscht werden.“

5 Art. 14 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Kommission verabschiedet bis zum 30. September 2003 nach dem in Artikel 23 Absatz 2 genannten Verfahren Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen aus in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten von für diese Tätigkeiten spezifizierten Treibhausgasen. Die Leitlinien basieren auf den in Anhang IV dargestellten Grundsätzen für die Überwachung und Berichterstattung.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Emissionen im Einklang mit den Leitlinien überwacht werden.

(3) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass jeder Betreiber einer Anlage der zuständigen Behörde über die Emissionen dieser Anlage in jedem Kalenderjahr nach Ende dieses Jahres im Einklang mit den Leitlinien Bericht erstattet."

6 Art. 15 der Richtlinie 2003/87 lautet:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die von den Betreibern gemäß Artikel 14 Absatz 3 vorgelegten Berichte anhand der Kriterien des Anhangs V geprüft werden und die zuständige Behörde hiervon unterrichtet wird.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein Betreiber, dessen Bericht bis zum 31. März jeden Jahres in Bezug auf die Emissionen des Vorjahres nicht gemäß den Kriterien des Anhangs V als zufrieden stellend bewertet wurde, keine weiteren Zertifikate übertragen kann, bis ein Bericht dieses Betreibers als zufrieden stellend bewertet wurde."

7 Art. 16 („Sanktionen") der Richtlinie 2003/87 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften über Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind, und treffen die notwendigen Maßnahmen, um die Durchsetzung dieser Vorschriften zu gewährleisten. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. …

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Namen der Betreiber, die gegen die Verpflichtungen nach Artikel 12 Absatz 3 zur Abgabe einer ausreichenden Anzahl von Zertifikaten verstoßen, veröffentlicht werden.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Betreibern, die nicht bis zum 30. April jeden Jahres eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen im Vorjahr abgeben, eine Sanktion wegen Emissionsüberschreitung auferlegt wird. Die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung beträgt für jede von der Anlage ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Betreiber keine Zertifikate abgegeben hat, 100 [Euro]. Die Zahlung der Sanktion entbindet den Betreiber nicht von der Verpflichtung, Zertifikate in Höhe dieser Emissionsüberschreitung abzugeben, wenn er die Zertifikate für das folgende Kalenderjahr abgibt.

(4) Während des am 1. Januar 2005 beginnenden Dreijahreszeitraums verhängen die Mitgliedstaaten … eine niedrigere Sanktion wegen Emissionsüberschreitung in Höhe von 40 [Euro]. …"

8 In Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 heißt es:

„Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.

…“

9 Die Entscheidung 2004/156/EG der Kommission vom 29. Januar 2004 zur Festlegung von Leitlinien für Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87 (ABl. L 59, S. 1, im Folgenden: Leitlinien) sieht in Abschnitt 7.4 Abs. 5 und 6 vor:

„Zum Ende des Prüfungsverfahrens beurteilt die prüfende Instanz, ob der Emissionsbericht irgendwelche wesentlich falschen Angaben enthält. Kommt die prüfende Instanz zu dem Schluss, dass der Emissionsbericht keine wesentlich falschen Angaben enthält, kann der Betreiber den Emissionsbericht gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie [2003/87] an die zuständige Behörde übermitteln. Kommt die prüfende Instanz zu dem Schluss, dass der Emissionsbericht wesentlich falsche Angaben enthält, wird der Bericht des Betreibers als nicht zufrieden stellend bewertet. In Übereinstimmung mit Artikel 15 der Richtlinie [2003/87] stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass ein Betreiber, dessen Bericht – was die Emissionen des Vorjahres betrifft – bis zum 31. März des folgenden Jahres nicht als zufrieden stellend bewertet wurde, keine weiteren Zertifikate übertragen kann, und zwar so lange[,] bis dieser Betreiber einen Bericht vorlegt, der als zufrieden stellend bewertet wird. Gemäß Artikel 16 der Richtlinie [2003/87] legen die Mitgliedstaaten entsprechende Sanktionen fest.

Anhand der im Emissionsbericht, der als zufrieden stellend bewertet wurde, für die Gesamtemissionen ausgewiesenen Zahl prüft die zuständige Behörde dann, ob der Betreiber für die betreffende Anlage eine genügende Anzahl Zertifikate abgegeben hat.“

Deutsches Recht

10 In Deutschland wurde die Richtlinie 2003/87 durch das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen vom 8. Juli 2004 (BGBl I S. 1578, im Folgenden: TEHG) umgesetzt.

11 § 5 Abs. 1 und 3 TEHG bestimmt:

„(1) Der Verantwortliche hat ab dem 1. Januar 2005 die durch seine Tätigkeit in einem Kalenderjahr verursachten Emissionen … zu ermitteln und der zuständigen Behörde … bis zum 1. März des Folgejahres über die Emissionen zu berichten. …

…

(3) Der Emissionsbericht nach Absatz 1 muss vor seiner Abgabe von einer durch die zuständige Behörde bekannt gegebenen sachverständigen Stelle nach den Maßgaben des Anhangs 3 zu diesem Gesetz geprüft werden. …“

12 § 6 Abs. 1 TEHG lautet:

„Der Verantwortliche hat bis zum 30. April eines Jahres, erstmals im Jahr 2006, eine Anzahl von Berechtigungen an die zuständige Behörde abzugeben, die den durch seine Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen entspricht.“

13 § 18 TEHG („Durchsetzung der Abgabepflicht“) sieht in den Abs. 1 und 3 vor:

„(1) Kommt der Verantwortliche seiner Pflicht nach § 6 Abs. 1 nicht nach, so setzt die zuständige Behörde für jede emittierte Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Verantwortliche keine Berechtigungen abgegeben hat, eine Zahlungspflicht von 100 Euro, in der ersten

Zuteilungsperiode von 40 Euro, fest. Von der Festsetzung einer Zahlungspflicht kann abgesehen werden, wenn der Verantwortliche seiner Pflicht nach § 6 Abs. 1 aufgrund höherer Gewalt nicht nachkommen konnte.

…

(3) Der Verantwortliche bleibt verpflichtet, die fehlenden Berechtigungen … bis zum 30. April des Folgejahres abzugeben. …“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

14 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass Nordzucker bis März 2008 eine Zuckerfabrik betrieb. Zu dieser Anlage gehörte ein Dampferzeuger, der zum Teil zur Trocknung von Rübenschnitzeln eingesetzt wurde. Diese wurden getrocknet, zu Pellets gepresst und als Viehfutter verkauft.

15 Mit Schreiben vom 17. Juni 2004 teilte das Bundesministerium für Umwelt dem Verein der Zuckerindustrie mit, dass zum Betrieb notwendige Trocknungsanlagen der Zuckerindustrie nicht dem Emissionshandel unterlägen. Hingegen sei ein Kesselhaus zur Dampf- und Stromerzeugung, das im Verbund mit einer Anlage zur Herstellung oder Raffination von Zucker als Nebeneinrichtung betrieben werde, grundsätzlich emissionshandelspflichtig.

16 Im Jahr 2006 erstellte Nordzucker ihren Bericht über die Treibhausgasemissionen für das Jahr 2005. Sie wies darin für den Dampferzeuger Emissionen in Höhe von 40 288 Tonnen Kohlendioxid aus, in denen die auf die Trocknung der Rübenschnitzel entfallenden Emissionen von 2 673 Tonnen Kohlendioxid nicht erfasst waren. Nach Validierung dieses Berichts durch eine prüfende Instanz gab Nordzucker innerhalb der im TEHG vorgesehenen Frist eine Anzahl von Emissionsberechtigungen ab, die der in ihrem Bericht angegebenen Gesamtmenge entsprach. Nach Ablauf der genannten Frist stellte die Emissionshandelsstelle im Bericht von Nordzucker Unregelmäßigkeiten hinsichtlich der Zuordnung der verschiedenen Brennstoffströme fest. Nordzucker korrigierte daher ihren Emissionsbericht, indem sie die auf die Trocknung der Rübenschnitzel entfallenden Emissionen einbezog, und gab am 24. April 2007 weitere 2 673 Emissionsberechtigungen ab.

17 Mit Bescheid vom 7. Dezember 2007 setzte die Emissionshandelsstelle gegen Nordzucker wegen Verletzung der Verpflichtung, eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen im Vorjahr abzugeben, eine Sanktion nach § 18 TEHG in Höhe von 106 920 Euro fest.

18 Auf die Klage von Nordzucker hob das Verwaltungsgericht Berlin den Sanktionsbescheid auf. Die Berufung der Emissionshandelsstelle wurde vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zurückgewiesen. Nach dem Urteil dieses Gerichts hat Nordzucker ihre Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten nicht verletzt, weil sich der genaue Umfang dieser Verpflichtung nach der in dem geprüften Emissionsbericht angegebenen Anzahl bemesse. Die Emissionshandelsstelle ist der Auffassung, die Abgabeverpflichtung könne nicht durch den geprüften Emissionsbericht eines Betreibers beschränkt werden, und will mit ihrer Revision beim Bundesverwaltungsgericht die Aufhebung dieses Urteils erreichen.

19 Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sind die Bestimmungen des TEHG für eine Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zugunsten sowohl der einen als auch der anderen Partei offen. Jedoch müsste der sowohl nach deutschem als auch nach Unionsrecht garantierte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dem entgegenstehen, eine Sanktion wie die nach § 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene gegen einen Betreiber festzusetzen, der eine Anzahl Zertifikate abgebe, die den in seinem geprüften Bericht angegebenen Emissionen entspreche. Während es einfach sei, die Abgabefrist einzuhalten, seien Fehler in bereits geprüften Emissionsberichten deutlich schwerer zu vermeiden.

20 Zudem ergebe sich aus Art. 16 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 3 der Richtlinie 2003/87, dass sich die Verpflichtung zur Abgabe auf eine Anzahl von Zertifikaten beziehe, die den Gesamtemissionen einer Anlage entspreche, wie sie von einer unabhängigen prüfenden Instanz gemäß Art. 15 der Richtlinie bewertet worden seien. So müsse der Betreiber einer Treibhausgas emittierenden Anlage die Anzahl von Zertifikaten abgeben, die er den zuständigen Behörden in seinem Emissionsbericht angegeben habe, sofern dieser Bericht von der prüfenden Instanz als zufriedenstellend bewertet worden sei.

21 Diese Auslegung stehe mit den Leitlinien im Einklang, denn aus deren Abschnitt 7.4 gehe hervor, dass „[a]nhand der im Emissionsbericht, der als zufrieden stellend bewertet wurde, für die Gesamtemissionen ausgewiesenen Zahl … die zuständige Behörde dann [prüft], ob der Betreiber für die betreffende Anlage eine genügende Anzahl Zertifikate abgegeben hat."

22 Unter diesen Voraussetzungen hat das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen, dass die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung auch dann auferlegt werden muss, wenn der Betreiber bis zum 30. April eines Jahres eine Anzahl von Zertifikaten abgegeben hat, die den Gesamtemissionen entspricht, die er in seinem von der prüfenden Instanz als zufriedenstellend bewerteten Bericht über die Emissionen der Anlage im Vorjahr angegeben hat, die zuständige Behörde aber nach dem 30. April feststellt, dass die Gesamtmenge der Emissionen im geprüften Emissionsbericht fehlerhaft zu niedrig angegeben worden ist, der Bericht korrigiert wird und der Betreiber die weiteren Zertifikate innerhalb der neuen Frist abgibt?

Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens

23 Im Anschluss an die Verlesung der Schlussanträge des Generalanwalts hat die deutsche Regierung mit Schriftsatz, der am 20. Februar 2015 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beantragt. Sie stützt diesen Antrag im Wesentlichen darauf, dass die Schlussanträge des Generalanwalts unzutreffende Annahmen zum Sachverhalt enthielten.

24 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof gemäß Art. 83 seiner Verfahrensordnung jederzeit nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beschließen kann, insbesondere wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält oder wenn ein zwischen den Parteien oder den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezeichneten Beteiligten nicht erörtertes Vorbringen entscheidungserheblich ist (Urteil Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, Rn. 26).

25 Dies ist vorliegend nicht der Fall. Die deutsche Regierung hat nämlich ebenso wie die anderen Beteiligten in ihren im schriftlichen Verfahren eingereichten Erklärungen ihre Beurteilung des tatsächlichen Rahmens des Rechtsstreits dargelegt. Der Gerichtshof ist daher nach Anhörung des Generalanwalts der Auffassung, dass er über alle für die Entscheidung erforderlichen Informationen verfügt.

26 Aufgrund dieser Erwägungen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass keine Veranlassung besteht, die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens anzuordnen.

Zur Vorlagefrage

27 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen ist, dass er auf einen Betreiber, der eine Anzahl von Zertifikaten abgegeben hat, die den Emissionen von Treibhausgasen im Vorjahr entspricht, wie sie gemäß Art. 15 dieser Richtlinie gemeldet und geprüft worden sind, Anwendung findet, wenn sich nach einer zusätzlichen, von der zuständigen nationalen Behörde nach Ablauf der Abgabefrist durchgeführten Prüfung herausstellt, dass diese Emissionen als zu gering ausgewiesen wurden und somit eine nicht ausreichende Anzahl von Zertifikaten abgegeben wurde.

28 Die allgemeine Systematik der Richtlinie 2003/87 beruht auf einer genauen Verbuchung von Vergabe, Besitz, Übertragung und Löschung der Treibhausgasemissionszertifikate, deren Rahmen in Art. 19 dieser Richtlinie festgelegt wird und die Einführung eines standardisierten Registrierungssystems im Wege einer gesonderten Verordnung der Kommission erfordert. Diese genaue Verbuchung ist Teil des eigentlichen Gegenstands der Richtlinie, nämlich der Schaffung eines Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, das auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen in die Atmosphäre auf ein Niveau abzielt, das eine gefährliche anthropogene Beeinträchtigung des Klimas verhindert und dessen Endziel der Schutz der Umwelt ist. Darüber hinaus wollte der Unionsgesetzgeber durch die Einführung einer von vornherein feststehenden Sanktion das Emissionshandelssystem vor Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Marktmanipulationen schützen (Urteil Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 27).

29 Eine der Säulen des durch die Richtlinie 2003/87 geschaffenen Systems ist, wie der Generalanwalt in Nr. 29 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die Verpflichtung der Betreiber, bis zum 30. April des laufenden Jahres eine ihren Emissionen im vorhergehenden Kalenderjahr entsprechende Anzahl von Treibhausgasemissionszertifikaten zwecks Löschung abzugeben.

30 Diese Verpflichtung ist besonders streng zu handhaben. Sie ist gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2003/87 zwingend in der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen anzugeben, ist in Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 eindeutig formuliert und wird als einzige Verpflichtung in dieser Richtlinie selbst durch deren Art. 16 Abs. 3 mit einer präzisen Sanktionsandrohung bewehrt, während die Sanktionen für alle anderen ihren Bestimmungen zuwiderlaufenden Verhaltensweisen nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie von den Mitgliedstaaten festzulegen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 25).

31 Wie aus Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 hervorgeht, beruht diese Abgabeverpflichtung auf der Berichterstattung durch die Betreiber einer Anlage im Einklang mit den Leitlinien. Entsprechend dem Erfordernis der genauen Verbuchung der vergebenen Zertifikate und gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchst. e und Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 werden diese Berichte, bevor sie den zuständigen nationalen Behörden vorgelegt werden, einem insbesondere in Art. 15 dieser Richtlinie vorgesehenen Prüfungsverfahren unterzogen.

32 Aus diesem Art. 15 in Verbindung mit Anhang V der Richtlinie 2003/87 geht hervor, dass die Prüfung der Emissionsberichte eine unerlässliche Voraussetzung für die Abgabe der Zertifikate darstellt. Ein Betreiber, dessen Bericht nicht geprüft und als zufriedenstellend bewertet wurde, kann nämlich keine Zertifikate übertragen, bis ein Bericht dieses Betreibers als zufriedenstellend bewertet wurde.

33 Diese Prüfung, die die Validierung des Emissionsberichts zum Zweck hat, wird gemäß diesem Anhang V Nr. 12 von einer prüfenden Instanz vorgenommen, die „unabhängig von dem Betreiber sein [und] ihre Aufgabe professionell und objektiv ausführen [muss]“. Gemäß Abschnitt 7.4 Abs. 5 der Leitlinien wird, wenn zum Ende des Prüfungsverfahrens die prüfende Instanz „zu dem Schluss [kommt], dass der Emissionsbericht wesentlich falsche Angaben enthält, … der Bericht des Betreibers

als nicht zufrieden stellend bewertet“. Nur wenn dieser Bericht „keine wesentlich falschen Angaben enthält, kann der Betreiber den Emissionsbericht gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie [2003/87] an die zuständige Behörde übermitteln“.

34 Die Richtlinie 2003/87 sieht keine weiteren Kontrollmechanismen vor und macht die Abgabe von Zertifikaten von keiner weiteren Voraussetzung abhängig als der Feststellung, dass der Emissionsbericht zufriedenstellend ist. Im Übrigen bestätigen die Leitlinien in Abschnitt 7.4 Abs. 6, dass „[die zuständige Behörde a]nhand der im Emissionsbericht … für die Gesamtemissionen ausgewiesenen Zahl … [prüft], ob der Betreiber für die betreffende Anlage eine genügende Anzahl Zertifikate abgegeben hat“.

35 Folglich ist die in Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene pauschale Sanktion gegen jene Betreiber festzusetzen, die dieser Verpflichtung nicht nachkommen, indem sie kein Zertifikat abgeben oder weniger Zertifikate abgeben, als den gemeldeten Emissionen entspricht.

36 Das vorlegende Gericht möchte mit seiner Vorlagefrage allerdings wissen, ob nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 die pauschale Sanktion gegen einen Betreiber auch dann festgesetzt werden muss, wenn eine nationale Behörde selbst durch ihre eigenen Untersuchungen nach Ablauf der Abgabefrist eine Unregelmäßigkeit feststellt.

37 Insoweit ergibt sich aus der Gesamtheit der Bestimmungen der Richtlinie 2003/87, dass diese die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nicht daran hindert, zusätzliche Kontrollen oder Prüfungen vorzunehmen, wie sie die Emissionshandelsstelle nach der Abgabe der Zertifikate durch Nordzucker durchgeführt hat. Da solche Prüfungen die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten oder Versuchen betrügerischer Handlungen ermöglichen, tragen sie zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Emissionshandelssystems bei. Jedoch kann, sofern eine Behörde eines Mitgliedstaats in diesem Rahmen feststellt, dass die Emissionsmenge des Vorjahrs, wie sie in dem geprüften Emissionsbericht eines Betreibers angegeben ist, zu gering ausgewiesen und folglich eine nicht ausreichende Anzahl von Zertifikaten abgegeben wurde, dies nicht die Anwendung der in Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Sanktion zur Folge haben.

38 Die Richtlinie 2003/87 kann nämlich, wie der Generalanwalt in Rn. 34 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht dahin ausgelegt werden, dass es erforderlich ist, wegen eines Verstoßes gegen eine Verpflichtung, die sie nicht eindeutig festlegt, automatisch eine Sanktion aufzuerlegen. Wie sich u. a. aus Rn. 34 des vorliegenden Urteils ergibt, sind in Art. 6 Abs. 2 Buchst. e und Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 sowie in Abschnitt 7.4 Abs. 6 der Leitlinien klar und eindeutig die konkreten Anforderungen festgelegt, die sich aus der Abgabepflicht ergeben. Somit muss die Anwendung von Art. 16 Abs. 3 dieser Richtlinie auf Verletzungen dieser Pflicht beschränkt sein.

39 Diese Feststellung wird durch die Systematik von Art. 16 der Richtlinie 2003/87 bestätigt, der, wie in Rn. 30 des vorliegenden Urteils festgestellt, zwei unterschiedliche Sanktionsregelungen enthält, die eine in Art. 16 Abs. 3 und die andere in Art. 16 Abs. 1. Nach der letztgenannten Bestimmung müssen die Mitgliedstaaten Sanktionen vorsehen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind und bei einem „Verstoß gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind“, sowie die notwendigen Maßnahmen treffen, um die Durchsetzung dieser Vorschriften zu gewährleisten. Anders ausgedrückt, es ist Sache der Mitgliedstaaten, die Sanktionen festzulegen, die gegen einen Betreiber verhängt werden können, der zwar die Abgabepflicht im Sinne der Richtlinie 2003/87 erfüllt, aber im Übrigen sonstige mit dem Funktionieren des Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten verbundene Anforderungen nicht einhält. Dies ist u. a. der Fall, wenn ein Emissionsbericht unter Missachtung der technischen Vorschriften, wie sie in der Richtlinie 2003/87 vorgesehen und in den Leitlinien präzisiert sind, erstellt wurde oder wenn ein solcher Bericht nicht alle diesem System unterliegenden Emissionen enthält.

40 Nach alledem ist festzustellen, dass, anders als die deutsche Regierung geltend macht, die Unanwendbarkeit der in Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Sanktion nicht zur Folge hat, dass ein Betreiber, der einen fehlerhaften Emissionsbericht erstellt, jeder Sanktion entgehen könnte, wenn die Unregelmäßigkeiten nicht von der prüfenden Instanz aufgedeckt würden.

41 Die Auslegung des Anwendungsbereichs von Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87, wie sie sich aus Rn. 38 des vorliegenden Urteils ergibt, ist auch unter dem Blickwinkel des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geboten.

42 Im Licht der Erwägungen, wie sie sich insbesondere aus den Rn. 29 bis 34 des vorliegenden Urteils ergeben, ist nämlich darauf hinzuweisen, dass ein Betreiber wie Nordzucker im Ausgangsverfahren, der bei den zuständigen Behörden einen Emissionsbericht einreicht, der von einem unabhängigen Sachverständigen geprüft und als zufriedenstellend befunden wurde, gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchst. e und Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 eine Anzahl von Zertifikaten abgeben kann, die den Emissionen seiner Anlage im abgelaufenen Kalenderjahr entspricht, wie sie geprüft wurden. Somit gestattet es diese Richtlinie einem Betreiber, sich zur Erfüllung seiner Abgabepflicht im Sinne dieser Bestimmungen darauf zu stützen, dass sein Bericht von einer unabhängigen prüfenden Instanz validiert wurde.

43 Ein Betreiber kann zwar nicht ausschließen, dass nach der Abgabe der Treibhausgasemissionszertifikate die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats bei eigenen zusätzlichen Kontrollen feststellen, dass sein Emissionsbericht eine Unregelmäßigkeit aufweist, die die Anzahl der abzugebenden Zertifikate berührt. Jedoch wäre die automatische Anwendung der pauschalen Sanktion nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 unverhältnismäßig, da ein Betreiber, vorbehaltlich seines guten Glaubens, das Ergebnis solcher zusätzlicher Kontrollen nicht hinreichend sicher vorhersehen kann.

44 Dagegen sind die Sanktionen, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 vorzusehen haben, in einem solchen Fall geeignet, da sie nach dem Wortlaut dieser Bestimmung gegenüber der begangenen Zuwiderhandlung verhältnismäßig sein müssen. Dies bedeutet insbesondere, dass die zuständigen nationalen Behörden sämtliche spezifischen tatsächlichen und rechtlichen Umstände des jeweiligen Einzelfalls berücksichtigen müssen, um festzustellen, ob eine und gegebenenfalls welche Sanktion gegen einen Betreiber zu verhängen ist. Bei dieser Beurteilung sind insbesondere das Verhalten des Betreibers und sein guter Glaube oder seine betrügerischen Absichten zu berücksichtigen.

45 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen ist, dass er auf einen Betreiber, der eine Anzahl von Zertifikaten abgegeben hat, die den Emissionen von Treibhausgasen im Vorjahr entspricht, wie sie gemäß Art. 15 dieser Richtlinie gemeldet und geprüft worden sind, keine Anwendung findet, wenn sich nach einer zusätzlichen von der zuständigen nationalen Behörde nach Ablauf der Abgabefrist durchgeführten Prüfung herausstellt, dass diese Emissionen als zu gering ausgewiesen wurden, so dass die Anzahl der abgegebenen Zertifikate nicht ausreicht. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, im Einklang mit Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 die Sanktionen festzulegen, die in einem solchen Fall verhängt werden können.

Kosten

46 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 (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Art. 16 Abs. 3 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 in der durch die Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er auf einen Betreiber, der eine Anzahl von Zertifikaten abgegeben hat, die den Emissionen von Treibhausgasen im Vorjahr entspricht, wie sie gemäß Art. 15 dieser Richtlinie gemeldet und geprüft worden sind, keine Anwendung findet, wenn sich nach einer zusätzlichen von der zuständigen nationalen Behörde nach Ablauf der Abgabefrist durchgeführten Prüfung herausstellt, dass diese Emissionen als zu gering ausgewiesen wurden, so dass die Anzahl der abgegebenen Zertifikate nicht ausreicht.

Es ist Sache der Mitgliedstaaten, im Einklang mit Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 in der durch die Richtlinie 2004/101 geänderten Fassung die Sanktionen festzulegen, die in einem solchen Fall verhängt werden können.

Unterschriften