Sammlung der Rechtsprechung

BESCHLUSS DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

26. März 2020*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten – Richtlinie 2003/87/EG – Sanktion wegen Emissionsüberschreitung – Fehlen eines Befreiungsgrundes, wenn über die nicht abgegebenen Zertifikate tatsächlich verfügt wurde, abgesehen vom Fall höherer Gewalt – Unmöglichkeit der Anpassung des Betrags der Sanktion – Verhältnismäßigkeit – Art. 20, 41, 47 und Art. 49 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Grundsatz des Vertrauensschutzes“

In der Rechtssache C-113/19

wegen eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV der Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof, Luxemburg) gemäß dem am 12. Februar 2019 beim Gerichtshof eingegangenen Beschluss vom 7. Februar 2019, in dem Verfahren

Luxaviation SA

gegen

Minister für Umwelt

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Safjan, des Präsidenten der Ersten Kammer J.-C. Bonichot (Berichterstatter) und der Richterin C. Toader,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen:

– der Luxaviation SA, vertreten durch N. Bannasch und M. Zins, Rechtsanwälte,

– der luxemburgischen Regierung, vertreten durch D. Holderer und T. Uri als Bevollmächtigte,

– der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman und J. Langer als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Französisch.

– des Europäischen Parlaments, vertreten durch L. Darie und C. Ionescu Dima sowie durch A. Tamás als Bevollmächtigte,

– des Rates der Europäischen Union, vertreten durch K. Michoel und A. Westerhof Löfflerová als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch J.-F. Brakeland und A. C. Becker als Bevollmächtigte,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, gemäß Art. 99 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs durch mit Gründen versehenen Beschluss zu entscheiden,

folgenden

Beschluss

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von 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 (ABl. 2003, L 275, S. 32) in der durch die Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. 2009, L 140, S. 63) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2003/87).

2 Dieses Ersuchen erging im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Luxaviation SA und dem Ministre de l'Environnement (Minister für Umwelt, Luxemburg) im Zusammenhang mit der Befolgung der Luxaviation im Bereich der Abgabe von CO_2-Emissionszertifikaten für das Jahr 2015 obliegenden Verpflichtungen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2003/87

3 In den Erwägungsgründen 5 bis 7 der Richtlinie 2003/87 heißt es:

„(5) Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sind übereingekommen, ihre Verpflichtungen zur Verringerung der anthropogenen Treibhausgasemissionen im Rahmen des Kyoto-Protokolls … gemeinsam zu erfüllen. Diese Richtlinie soll dazu beitragen, dass die Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten durch einen effizienten europäischen Markt für Treibhausgasemissionszertifikate effektiver und unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage erfüllt werden.

(6) Durch die Entscheidung 93/389/EWG des Rates vom 24. Juni 1993 über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO_2 und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft [ABl. 1993, L 167, S. 31] wurde ein System zur Beobachtung der Treibhausgasemissionen und zur Bewertung der Fortschritte bei der Erfüllung der Verpflichtungen im Hinblick auf diese Emissionen eingeführt. Dieses System wird es den Mitgliedstaaten erleichtern, die Gesamtmenge der zuteilbaren Zertifikate zu bestimmen.

(7) Gemeinschaftsvorschriften für die Zuteilung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten sind notwendig, um die Integrität des Binnenmarktes zu erhalten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.“

4 In Art. 4 dieser Richtlinie wird bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ab dem 1. Januar 2005 Anlagen die in Anhang I genannten Tätigkeiten, bei denen die für diese Tätigkeiten spezifizierten Emissionen entstehen, nur durchführen, wenn der Betreiber über eine Genehmigung verfügt, die von einer zuständigen Behörde gemäß den Artikeln 5 und 6 erteilt wurde …“

5 In Art. 6 Abs. 2 dieser Richtlinie ist vorgesehen:

„Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen enthalten folgende Angaben:

…

e) eine Verpflichtung zur Abgabe von nicht gemäß Kapitel II vergebenen Zertifikaten in Höhe der … Gesamtemissionen der Anlage in jedem Kalenderjahr binnen vier Monaten nach Jahresende.“

6 Art. 11 Abs. 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„Bis 28. Februar jeden Jahres vergeben die zuständigen Behörden die … Menge der in dem betreffenden Jahr zuzuteilenden Zertifikate.“

7 Art. 12 („Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten“) Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Betreiber für jede Anlage bis zum 30. April jedes Jahres eine Anzahl von nicht gemäß Kapitel II ausgegebenen Zertifikaten abgibt, die den … Gesamtemissionen der Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr entspricht, und dass diese Zertifikate anschließend gelöscht werden.“

8 Der Verstoß gegen diese Verpflichtung wird, zusätzlich zu der in Art. 16 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Veröffentlichung der Namen der säumigen Betreiber, nach Abs. 3 dieses Artikels wie folgt mit einer Sanktion geahndet:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Betreibern oder Luftfahrzeugbetreibern, die nicht bis zum 30. April jedes 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 ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Betreiber oder Luftfahrzeugbetreiber keine Zertifikate abgegeben hat, 100 EUR. 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.“

9 In Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 ist vorgesehen:

„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. …“

Verordnung (EU) Nr. 389/2013

10 Art. 67 der Verordnung (EU) Nr. 389/2013 der Kommission vom 2. Mai 2013 zur Festlegung eines Unionsregisters gemäß der Richtlinie 2003/87 und den Entscheidungen Nr. 280/2004/EG und Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 920/2010 und (EU) Nr. 1193/2011 der Kommission (ABl. 2013, L 122, S. 1) bestimmt in Abs. 1 und 2:

„1. Anlagen- oder Luftfahrzeugbetreiber geben Zertifikate ab, indem sie dem Unionsregister vorschlagen,

a) eine bestimmte Anzahl Zertifikate, die zur Verpflichtungserfüllung im selben Handelszeitraum generiert wurden, von dem betreffenden Anlagen- oder Luftfahrzeugbetreiberkonto auf das EU-Löschungskonto für Zertifikate zu übertragen;

b) die Anzahl und den Typ der übertragenen Zertifikate als für die im laufenden Verpflichtungszeitraum entstandenen Emissionen der Anlage oder des Luftfahrzeugbetreibers abgegeben zu erfassen.

2. Luftverkehrszertifikate können nur von Luftfahrzeugbetreibern abgegeben werden."

Luxemburgisches Recht

11 Die Richtlinie 2003/87 wurde mit der Loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (Gesetz vom 23. Dezember 2004 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten) (*Mémorial* A 2004, S. 3792) in luxemburgisches Recht umgesetzt.

12 Art. 13 Abs. 2bis dieses Gesetzes in seiner auf den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beschluss vom 31. Oktober 2016 (*Mémorial* A 2012, S. 4410) anzuwendenden Fassung (im Folgenden: Gesetz vom 23. Dezember 2004) bestimmt:

„Der Minister stellt sicher, dass jeder Luftfahrzeugbetreiber bis zum 30. April jeden Jahres eine Anzahl von Zertifikaten abgibt, die den – gemäß Art. 16 überprüften – Gesamtemissionen des vorangegangenen Kalenderjahres aus Luftverkehrstätigkeiten im Sinne von Anhang I, die er als Luftfahrzeugbetreiber durchgeführt hat, entspricht. Die abgegebenen Zertifikate werden anschließend vom Minister gelöscht."

13 Art. 15 dieses Gesetzes bestimmt:

„Jeder Anlagen- oder Luftfahrzeugbetreiber überwacht und meldet gemäß der oben genannten Verordnung (EU) Nr. 601/2012 nach Ablauf des betreffenden Jahres dem Minister die Emissionen, die in jedem Kalenderjahr durch seine Anlagen beziehungsweise ab dem 1. Januar 2010 durch die von ihm betriebenen Luftfahrzeuge erzeugt wurden."

14 Art. 20 Abs. 3 und 7 dieses Gesetzes sieht vor:

„3. Betreibern oder Luftfahrzeugbetreibern, die nicht bis zum 30. April jedes Jahres eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen im Vorjahr abgeben, wird eine Sanktion wegen Emissionsüberschreitung auferlegt. Die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung beträgt für jede ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Betreiber oder Luftfahrzeugbetreiber

keine Zertifikate abgegeben hat, 100 EUR. 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.

…

(7) Unbeschadet der vorstehenden Bestimmungen werden die Namen der Betreiber und Luftfahrzeugbetreiber, die gegen die Verpflichtungen gemäß Art. 13 Abs. 2bis oder 3 zur Abgabe einer ausreichenden Anzahl von Zertifikaten verstoßen, veröffentlicht."

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

15 Luxaviation gehört zu einem Lufttransportkonzern, der nach eigenen Angaben über eine Flotte von 260 Luftfahrzeugen verfügt und rund 1 700 Personen beschäftigt. Die Gesellschaft hat im Jahr 2013 ihre Tätigkeit aufgenommen und ist seit diesem Jahr unter der Identifikationsnummer 234154 an einem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten beteiligt. Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass sie ihre Treibhausgasemissionszertifikate für die Jahre 2013 und 2014 ordnungsgemäß abgegeben hat und dass die vorliegende Rechtssache das Jahr 2015 betrifft.

16 Für dieses Jahr hat Luxaviation ihren Treibhausgasemissionsbericht am 5. Februar 2016 erstellt.

17 Am 30. März 2016 erhielt Luxaviation auf elektronischem Wege von der Absenderadresse „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu" folgende Nachricht über die Prüfung dieses Berichts:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

… have been VERIFIED."

18 Luxaviation erklärt, sie habe am 19. April 2016 die Eintragung der Zertifikate im luxemburgischen Register veranlasst, bevor sie sie nach Durchführung der erforderlichen Überprüfungen übertragen habe. Am selben Tag habe sie die geforderten Zahlungen geleistet und die dazugehörigen Zertifikate auf dem europäischen Konto EU-100-5023942 freigegeben.

19 Luxaviation führt aus, sie habe damit die Gewissheit gehabt, das Verfahren zur Abgabe der Zertifikate für die Emissionen für das Jahr 2015 abgeschlossen zu haben, wobei diese Gewissheit noch durch den Erhalt eines elektronischen Schreibens verstärkt worden sei, das sie von der Absenderadresse „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PRAOD@ec.europa.eu" am 19. April 2016 erhalten habe, in dem es wie folgt geheißen habe:

„The transaction EU341482 of type 10-00 Internal Transfer between:

EU-100-5023709

And:

EU-100-5023942

Involving:

Unit Type: Aviation, Unit Amount: 6428

… has ended with a status Completed.“

20 Wie die Europäische Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen unwidersprochen angibt, bezog sich diese elektronische Abschlussbestätigung jedoch in Wirklichkeit auf einen Erwerb von Zertifikaten, den Luxaviation bei einem slowenischen Unternehmen getätigt hatte, und nicht auf eine Übertragung von Zertifikaten zugunsten des Unionsregisters.

21 Mit Schreiben vom 27. Juni 2016 teilte der Minister für Umwelt Luxaviation mit, dass sie die erforderliche Abgabe nicht fristgemäß, d. h. bis zum 30. April dieses Jahres, vorgenommen habe. Er gab ihr Gelegenheit zur Stellungnahme und fügte dem Schreiben den Entwurf eines Bescheids bei, in dem die Zahl der vermutlich für das Jahr 2015 nicht abgegebenen Emissionszertifikate sowie der Betrag der dafür zu verhängenden Sanktion angegeben waren.

22 In ihrer Antwort führte Luxaviation aus, sie habe von dieser Verspätung erst durch das Schreiben des Ministers für Umwelt erfahren. Sie stellte vorsätzliche Missachtung ihrer Verpflichtungen in Abrede und berief sich auf „ein Unterlassen eines ihrer Mitarbeiter bzw. eine informationstechnologische Fehlleistung“. Sie habe sich auf das elektronische Schreiben vom 19. April 2016 verlassen und sei der festen Überzeugung gewesen, das Abgabeverfahren ordnungsgemäß absolviert zu haben. Jedenfalls habe sie die Umwelt nicht beeinträchtigt.

23 Mit Bescheid vom 31. Oktober 2016 setzte der Minister für Umwelt gegenüber Luxaviation eine Sanktion von 100 Euro je nicht abgegebenes Zertifikat fest, insgesamt 642 800 Euro, zahlbar bis zum 30. November 2016. Mit demselben Bescheid wurde die Veröffentlichung des Namens von Luxaviation auf der Internetseite der Umweltverwaltung angeordnet.

24 Luxaviation erhob gegen diesen Bescheid am 29. November 2016 Klage beim Tribunal administratif (Verwaltungsgericht, Luxemburg), die mit Urteil vom 28. Februar 2018 abgewiesen wurde, woraufhin Luxaviation am 6. April 2018 bei der Cour administrative (Verwaltungsgerichtshof, Luxemburg) Rechtsmittel einlegte.

25 Vor diesem Gericht führt Luxaviation insbesondere aus, sie sei guten Glaubens davon überzeugt gewesen, dass sie das Abgabeverfahren absolviert habe. Außerdem trug sie vor, dass die Sanktion sie in ihrem wirtschaftlichen Fortbestand bedrohe.

26 Ihrer Ansicht nach seien auch die Grundsätze der Gleichheit und des freien Wettbewerbs verletzt, da die französischen Betreiber bei der Erfüllung ihrer Abgabeverpflichtung von den zuständigen nationalen Behörden angeleitet worden seien.

27 Fraglich sei schließlich, ob die pauschale Sanktion mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang stehe. Das Fehlen von Mechanismen zur Mahnung, Aufforderung und vorzeitigen Abgabe im luxemburgischen Recht widerspreche dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da von den luxemburgischen Behörden keine Zwischenstufe vorgesehen worden sei, um die Betreiber bei der Befolgung ihrer Pflichten anzuleiten, und die pauschale Sanktion „automatisch, unmittelbar und ohne Prüfung der Umstände“ verhängt werde, die der Nichtabgabe der Zertifikate zugrunde lägen.

28 Der Verwaltungsgerichtshof hat daraufhin beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87, nach dem die Mitgliedstaaten die Abgabe der von ihren Betreibern ausgestellten Zertifikate sicherstellen müssen, in Verbindung mit Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der den Grundsatz der guten Verwaltung normiert, dahin auszulegen, dass er für die zuständige innerstaatliche Behörde eine Verpflichtung zur Einrichtung einer individuellen Nachverfolgung der Abgabepflichten vor Ablauf der Frist am 30. April des betreffenden Jahres begründet, wenn diese Behörde für die Überwachung einer begrenzten Zahl an Betreibern, im vorliegenden Fall 25 Betreiber auf gesamtstaatlicher Ebene, zuständig ist?

2. a) Ist bei einem unvollständigen Vorgang der Abgabe von Zertifikaten wie jenem im vorliegenden Fall, wo sich der Betreiber auf den Erhalt einer elektronischen Bestätigung über den Abschluss des Übertragungsvorgangs verlassen hat, davon auszugehen, dass er beim gutgläubigen Betreiber vernünftigerweise ein berechtigtes Vertrauen darauf hervorrufen konnte, dass er den Abgabevorgang nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2003/87 abgeschlossen habe?
   b) Kann unter Berücksichtigung der Antwort auf die zweite Frage dieses Vertrauen bei einem gutgläubigen Betreiber erst recht als berechtigt betrachtet werden, wenn dieser im vorangegangenen Abgabeverfahren von der innerstaatlichen Behörde einige Tage vor Ablauf der in Art. 6 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Fristen von Amts wegen kontaktiert und darauf hingewiesen wurde, dass das Verfahren zur Abgabe der Zertifikate noch nicht abgeschlossen war, so dass er vernünftigerweise davon ausgehen kann, seine Abgabepflichten für das laufende Jahr erfüllt zu haben, wenn im folgenden Jahr eine direkte Kontaktaufnahme seitens dieser Behörde unterbleibt?
   c) Kann der Vertrauensschutzgrundsatz im Hinblick auf die Antwort auf die beiden vorstehenden Fragen – unabhängig davon, ob sie einzeln oder zusammen untersucht werden – dahin ausgelegt werden, dass er einen Fall von höherer Gewalt begründet, die eine teilweise oder gänzliche Befreiung des gutgläubigen Betreibers von der Sanktion nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 ermöglicht?

3. a) Steht Art. 49 Abs. 3 der Charta, der den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz statuiert, der pauschalen Festsetzung der Geldbuße für die mangelnde Abgabe der Emissionszertifikate nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 entgegen, wenn diese Bestimmung keine Verhängung einer Sanktion erlaubt, die zu dem vom Betreiber begangenen Verstoß verhältnismäßig ist?
   b) Für den Fall der Verneinung der vorstehenden Frage: Sind der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 20 der Charta sowie der allgemeine Grundsatz des guten Glaubens und das Prinzip *fraus omnia corrumpit* dahin auszulegen, dass sie es verbieten, dass ein bloß nachlässiger gutgläubiger Betreiber, der sich zudem zum maßgebenden Stichtag am 30. April im Einklang mit seinen Verpflichtungen zur Abgabe von Emissionszertifikaten wähnte, hinsichtlich der Höhe der nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 zu verhängenden pauschalen Sanktion, zu der automatisch die in Art. 20 Abs. 7 des Gesetzes vom 23. Dezember 2004 vorgesehene Veröffentlichung hinzutritt, in gleicher Weise behandelt wird wie ein betrügerisch handelnder Betreiber?
   c) Für den Fall der Verneinung der vorstehenden Frage: Ist die Anwendung der pauschalen Sanktion, bei der das innerstaatliche Gericht außer in Fällen höherer Gewalt keine Möglichkeit einer Anpassung hat, sowie der automatischen Veröffentlichungssanktion mit Art. 47 der Charta vereinbar, der das Bestehen eines wirksamen Rechtsbehelfs garantiert?
   d) Für den Fall der Verneinung der vorstehenden Frage: Läuft die Bestätigung einer fixen monetären Sanktion, der ein dahin gehender Wille des europäischen Richtliniengebers zugrunde gelegt wird, sowie der automatischen Veröffentlichungssanktion, ohne dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – abgesehen von Fällen höherer Gewalt im engen Sinne –

greift, nicht darauf hinaus, dass das innerstaatliche Gericht gegenüber einem vermuteten Willen des europäischen Richtliniengebers zurücktritt, sowie auf einen im Hinblick auf die Art. 47 und 49 Abs. 3 der Charta ungerechtfertigten Verzicht auf die gerichtliche Kontrolle?

e) Läuft unter Berücksichtigung der Antwort auf die vorstehende Frage das Fehlen der gerichtlichen Kontrolle durch das innerstaatliche Gericht im Zusammenhang mit der pauschalen Sanktion nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 sowie der automatischen Veröffentlichungssanktion nach Art. 20 Abs. 7 des Gesetzes vom 23. Dezember 2004 nicht auf einen Bruch des im Wesentlichen fruchtbaren Dialogs zwischen dem Gerichtshof und den obersten nationalen Gerichten durch eine vorgefertigte Lösung hinaus, die vom Gerichtshof (außer im Fall von höherer Gewalt im engen Sinne) bestätigt wird und die bedeutet, dass ein effektiver Dialog für das innerstaatliche Gericht unmöglich wird, da diesem nur mehr bleibt, die Sanktion zu bestätigen, sofern kein Fall höherer Gewalt erwiesen ist?

4. Kann der Begriff der höheren Gewalt angesichts der Antworten auf die vorstehenden Fragen dahin ausgelegt werden, dass er eine subjektive Härte für den gutgläubigen Betreiber berücksichtigt, wenn die Entrichtung der in Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen pauschalen Sanktion sowie die automatische Veröffentlichungssanktion nach Art. 20 Abs. 7 des Gesetzes vom 23. Dezember 2004 ein erhebliches finanzielles Risiko und einen beträchtlichen Kreditverlust darstellen, die zur Kündigung seines Personals und sogar zu seinem eigenen Konkurs führen können?

Zu den Vorlagefragen

29 Gemäß Art. 99 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs kann der Gerichtshof, wenn die Antwort auf eine zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage klar aus der Rechtsprechung abgeleitet werden kann oder wenn die Beantwortung der zur Vorabentscheidung vorgelegten Frage keinen Raum für vernünftige Zweifel lässt, auf Vorschlag des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts jederzeit durch mit Gründen versehenen Beschluss entscheiden.

30 Diese Bestimmung ist in der vorliegenden Rechtssache anzuwenden.

31 Zunächst ist auf die vom Gerichtshof im Urteil vom 17. Oktober 2013, Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka (C-203/12, im Folgenden: Urteil Billerud, EU:C:2013:664), vertretene Auslegung hinzuweisen.

32 Der Gerichtshof hat in Rn. 32 dieses Urteils festgestellt, dass Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen ist, dass es dieser Bestimmung zuwiderläuft, wenn ein Betreiber, der die Zertifikate für das Kohlendioxidäquivalent in Höhe seiner Emissionen des Vorjahres nicht bis zum 30. April des laufenden Jahres abgegeben hat, obwohl er zu diesem Zeitpunkt über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten verfügt, der Sanktion wegen Emissionsüberschreitung entgeht. Diese Auslegung bezieht sich insbesondere darauf, dass die mit der Richtlinie 2003/87 auferlegte Verpflichtung nicht als bloße Verpflichtung anzusehen ist, am 30. April des laufenden Jahres Zertifikate zur Abdeckung der Emissionen des Vorjahres zu besitzen, sondern als Verpflichtung, diese Zertifikate bis zum 30. April abzugeben, damit sie im Unionsregister, das eine genaue Verbuchung der Zertifikate gewährleisten soll, gelöscht werden (Urteil Billerud, Rn. 30). Die allgemeine Systematik der Richtlinie 2003/87 beruht somit auf einer genauen Verbuchung von Vergabe, Besitz, Übertragung und Löschung der Zertifikate, die die Einführung eines standardisierten Registrierungssystems im Wege einer gesonderten Verordnung der Kommission erfordert (Urteil Billerud, Rn. 27).

33 In Anbetracht dieser Besonderheiten war der Gerichtshof der Auffassung, dass die in der Richtlinie 2003/87 vorgesehene Sanktion wegen Emissionsüberschreitung nicht deshalb dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widerspricht, weil die Höhe der Sanktion vom nationalen Gericht nicht angepasst werden kann. Denn im Kontext eines dringenden Bedürfnisses, schwerwiegenden

umweltbezogenen Bedenken entgegenzuwirken, erschienen dem Unionsgesetzgeber die Abgabepflicht nach Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 und die pauschale Sanktion, mit der sie nach Art. 16 Abs. 3 dieser Richtlinie bewehrt ist und die keine andere Flexibilität als die vorübergehende Herabsetzung ihrer Höhe bietet, bei der Verfolgung des legitimen Ziels der Einführung eines leistungsfähigen Systems für den Handel mit Zertifikaten für das Kohlendioxidäquivalent erforderlich, um zu verhindern, dass einige Betreiber oder Mittelspersonen auf dem Markt dazu verleitet werden, das System durch missbräuchliche Spekulation in Bezug auf die Preise, Mengen, Fristen oder komplexen Finanzprodukte, die eine Begleiterscheinung jedes Marktes sind, zu umgehen oder zu manipulieren. Im Übrigen ergibt sich aus der Richtlinie 2003/87, dass die Betreiber über einen Zeitraum von vier Monaten verfügen, um sich in die Lage zu versetzen, die Abgabe der Zertifikate für das Vorjahr zu bewerkstelligen, was ihnen eine angemessene Frist lässt, ihrer Abgabepflicht nachzukommen (Urteil Billerud, Rn. 38 bis 40).

34 Im Licht dieser Rechtsprechung sind die vorgelegten Fragen zu beantworten.

Zur dritten Frage

35 Mit seiner dritten, vorab zu behandelnden Frage will das vorlegende Gericht sinngemäß wissen, ob die Art. 20 und 47 sowie Art. 49 Abs. 3 der Charta dahin auszulegen sind, dass sie es verbieten, dass die in Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene pauschale Sanktion dem nationalen Gericht keine Möglichkeit einer Anpassung eröffnet.

36 Was zunächst Art. 20 der Charta anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass der in diesem Artikel verankerte Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz ein allgemeiner Grundsatz der Gleichbehandlung ist, der gebietet, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, Rn. 33).

37 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht (Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique und Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 47).

38 Wie in Rn. 33 des vorliegenden Beschlusses ausgeführt, trifft Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 hinsichtlich des Ziels, ein einheitliches System von Zertifikaten einzurichten, eine objektive und angemessene Unterscheidung zwischen zum einen den Betreibern, die ihrer Abgabepflicht nachgekommen sind, und zum anderen jenen Betreibern, die sich dieser Pflicht entzogen haben.

39 Es dem nationalen Gericht zu erlauben, die Höhe der den Betreibern der zweiten Kategorie auferlegten Sanktion anzupassen und damit Betreiber, die sich alle objektiv in der gleichen Situation der Nichtbeachtung ihrer Abgabepflicht befinden, unterschiedlich zu behandeln, ergibt sich daher nicht nur keineswegs aus dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, sondern liefe diesem Grundsatz geradezu zuwider.

40 Was sodann Art. 47 der Charta anbetrifft, gesetzt den Fall, dass er es nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ermöglichen sollte, die Gültigkeit der Richtlinie 2003/87 in Frage zu stellen, da sich nach ihr die betroffenen Personen nicht gegen die Höhe der ihnen auferlegten Sanktion wenden könnten, ist darauf hinzuweisen, dass sich der Gerichtshof im Beschluss vom 17. Dezember 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), bereits zu dieser Frage geäußert und festgestellt hat, dass das mit Art. 16 dieser Richtlinie begründete Sanktionssystem nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zuwiderläuft.

41 Schließlich genügt es auch hinsichtlich Art. 49 Abs. 3 der Charta, wonach das Strafmaß zur Straftat nicht unverhältnismäßig sein darf, jedenfalls auf die Würdigung zu verweisen, die der Gerichtshof im Urteil Billerud im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorgenommen hat.

42 Folglich ist auf die dritte Frage zu antworten, dass die Art. 20 und 47 sowie Art. 49 Abs. 3 der Charta dahin auszulegen sind, dass sie es nicht verbieten, dass die in Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene pauschale Sanktion dem nationalen Gericht keine Möglichkeit einer Anpassung eröffnet.

Zur ersten Frage

43 Mit seiner ersten Frage will das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 41 der Charta dahin auszulegen ist, dass es nicht zulässig ist, wenn die Mitgliedstaaten lediglich dazu befugt, nicht aber verpflichtet sind, Mechanismen zur Mahnung, Aufforderung und vorzeitigen Abgabe einzurichten, durch die gutgläubige Betreiber umfassend über ihre Abgabepflicht informiert sind und so der Gefahr einer Sanktion nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 entgehen können.

44 Nach Art. 41 („Recht auf eine gute Verwaltung“) Abs. 1 der Charta hat jede Person ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteilich, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

45 Aus dem Wortlaut dieses Artikels geht klar hervor, dass er sich nicht an die Mitgliedstaaten, sondern ausschließlich an die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union richtet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, Rn. 28).

46 Daher kann der Betreiber, gegen den eine Sanktion nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 verhängt wird, jedenfalls aus Art. 41 Abs. 2 der Charta nicht ein Recht ableiten, bei seinen Verfahrenshandlungen im Rahmen der jährlichen Abgabe der Zertifikate angeleitet zu werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Juli 2014, YS u. a., C-141/12 und C-372/12, EU:C:2014:2081, Rn. 67).

47 Zwar spiegelt das in dieser Bestimmung verbürgte Recht auf eine gute Verwaltung einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts wider (Urteil vom 8. Mai 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 49). Jedoch ersucht das vorlegende Gericht mit seiner ersten Frage nicht um eine Auslegung dieses allgemeinen Grundsatzes, sondern will in Erfahrung bringen, ob Art. 41 der Charta die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats dazu verpflichten kann, eine individuelle Überwachung der Abgabepflichten einzuführen.

48 In Rn. 41 des Urteils Billerud wird jedoch klargestellt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, Mechanismen zur Mahnung, Aufforderung und vorzeitigen Abgabe einzuführen, durch die gutgläubige Betreiber umfassend über ihre Abgabepflicht informiert werden und so der Gefahr einer Sanktion entgehen können. Aus den Akten, die dem Gerichtshof in der Rechtssache, in der das Urteil Billerud ergangen ist, vorlagen, ergab sich, dass verschiedene nationale Rechtsvorschriften solche Mechanismen vorsehen und den zuständigen Behörden die Aufgabe übertragen, die Betreiber bei ihrem Vorgehen im Rahmen des Systems für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten anzuleiten.

49 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 41 der Charta dahin auszulegen ist, dass er nicht auf den Fall anzuwenden ist, in dem zu bestimmen ist, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet und nicht lediglich befugt sind, Mechanismen zur Mahnung, Aufforderung und vorzeitigen Abgabe einzurichten, durch die gutgläubige Betreiber umfassend über ihre Abgabepflicht informiert sind und so der Gefahr einer Sanktion nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 entgehen können.

Zur zweiten Frage

50 Mit seiner zweiten Frage will das vorlegende Gericht sinngemäß wissen, ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes dahin auszulegen ist, dass er der Verhängung der Sanktion des Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 dann entgegensteht, wenn die zuständigen Behörden den Betreiber nicht vor Ablauf der Abgabefrist auf den Fristablauf hingewiesen haben, obwohl sie dies, ohne dazu verpflichtet zu sein, im vorangegangenen Jahr getan hatten.

51 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich der Grundsatz des Vertrauensschutzes aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ableitet, der insbesondere gebietet, dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können – klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen vorhersehbar sein müssen. Auf diesen abgeleiteten Grundsatz kann sich jeder berufen, bei dem eine zuständige Behörde durch bestimmte Zusicherungen begründete Erwartungen geweckt hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Oktober 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, Rn. 50 und 51).

52 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht jedoch nicht hervor, dass die luxemburgischen Behörden gegenüber dem Kläger des Ausgangsverfahrens bestimmte Zusicherungen im Sinne der in der vorstehenden Randnummer genannten Rechtsprechung gemacht hätten. Insoweit können in dem bloßen Umstand, dass diese Behörden im vorangegangenen Jahr den Betreiber zulässigerweise daran erinnert hatten, dass er seine Zertifikate noch nicht abgegeben habe, obwohl die Abgabefrist kurz davor sei, abzulaufen, keine solchen bestimmten Zusicherungen gesehen werden.

53 Daher ist auf die zweite Frage zu antworten, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes dahin auszulegen ist, dass er der Verhängung der Sanktion des Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 nicht entgegensteht, wenn die zuständigen Behörden den Betreiber nicht vor Ablauf der Abgabefrist auf den Fristablauf hingewiesen haben, obwohl sie dies, ohne dazu verpflichtet zu sein, im vorangegangenen Jahr getan hatten.

Zur vierten Frage

54 Mit seiner vierten Frage will das vorlegende Gericht sinngemäß wissen, ob der Begriff „Fall höherer Gewalt“ im Sinne von Rn. 31 des Urteils Billerud einen Sachverhalt wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden erfasst.

55 Insoweit ist zu beachten, dass auch bei Fehlen einer besonderen Bestimmung ein Fall von höherer Gewalt bejaht werden kann, wenn sich Rechtsuchende auf eine äußere Ursache berufen, deren Folgen so unvermeidbar und unausweichlich sind, dass den Betroffenen die Einhaltung ihrer Verpflichtungen objektiv unmöglich gemacht wird (Urteil Billerud, Rn. 31).

56 Der Gerichtshof hat in dieser Rn. 31 auch klargestellt, dass das vorlegende Gericht zu beurteilen hat, ob der Betreiber trotz aller möglicherweise unternommenen Anstrengungen, um die vorgeschriebenen Fristen einzuhalten, mit ungewöhnlichen und unvorhersehbaren Umständen konfrontiert war, auf die er keinen Einfluss hatte.

57 Es ist daher Sache des vorlegenden Gerichts, in der bei ihm anhängigen Rechtssache eine solche Beurteilung vorzunehmen. Um dem vorlegenden Gericht eine zweckdienliche Antwort zu geben, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die von Luxaviation vorgebrachten Umstände, die in Rn. 22 des vorliegenden Beschlusses wiedergegeben sind, für sich allein nicht ausreichen können, um einen Fall höherer Gewalt zu begründen.

58 Auf die vierte Frage ist daher zu antworten, dass es Sache des vorlegenden Gerichts ist, zu beurteilen, ob der Begriff „Fall höherer Gewalt“ im Sinne von Rn. 31 des Urteils Billerud einen Sachverhalt wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden erfasst.

Kosten

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

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

1. **Die Art. 20 und 47 sowie Art. 49 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind dahin auszulegen, dass sie es nicht verbieten, dass die in 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 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 geänderten Fassung vorgesehene pauschale Sanktion dem nationalen Gericht keine Möglichkeit einer Anpassung eröffnet.**

2. **Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass er nicht auf den Fall anzuwenden ist, in dem zu bestimmen ist, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet und nicht lediglich befugt sind, Mechanismen zur Mahnung, Aufforderung und vorzeitigen Abgabe einzurichten, durch die gutgläubige Betreiber umfassend über ihre Abgabepflicht informiert sind und so der Gefahr einer Sanktion nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 in der durch die Richtlinie 2009/29 geänderten Fassung entgehen können.**

3. **Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist dahin auszulegen, dass er der Verhängung der Sanktion des Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 in der durch die Richtlinie 2009/29 geänderten Fassung nicht entgegensteht, wenn die zuständigen Behörden den Betreiber nicht vor Ablauf der Abgabefrist auf den Fristablauf hingewiesen haben, obwohl sie dies, ohne dazu verpflichtet zu sein, im vorangegangenen Jahr getan hatten.**

4. **Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, ob der Begriff „Fall höherer Gewalt“ im Sinne von Rn. 31 des Urteils vom 17. Oktober 2013, Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), einen Sachverhalt wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden erfasst.**

Unterschriften