



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 18. Juli 2014

SJ.h(2014)2655559

**AN DEN PRÄSIDENTEN UND DIE MITGLIEDER DES GERICHTSHOFES
DER EUROPÄISCHEN UNION**

SCHRIFTSATZ

gemäß Artikel 23, Absatz 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes
eingereicht von der

EUROPÄISCHEN KOMMISSION, vertreten durch Herrn Eric WHITE, Rechtsbera-
ter, und Herrn Christoph HERMES, Mitglied des Juristischen Dienstes, als
Bevollmächtigte; Zustellungsbevollmächtigte: Frau Merete CLAUSEN, ebenfalls
Mitglied des Juristischen Dienstes, Bâtiment BECH, L-2721 Luxemburg, wobei die
Kommission der Zustellung aller Schriftstücke mit der elektronischen Anwendung "e-
curia" zustimmt,

in der Rechtssache C-148/14

Nordzucker AG

gegen

Bundesrepublik Deutschland

wegen Vorabentscheidung gemäß Artikel 267 AEUV vorgelegt vom
Bundesverwaltungsgericht wegen Auslegung der Richtlinie 2003/87/EG des
Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003¹ (im Folgenden: die
Richtlinie).

¹ 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, 25.10.2003, S. 32), in der Fassung der

Die Kommission erlaubt sich, in der vorliegenden Rechtssache die folgenden Ausführungen zu unterbreiten:

I. SACHVERHALT UND VERFAHREN:

1. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich im Wesentlichen folgender Sachverhalt:
2. Die Nordzucker AG betrieb eine Zuckerfabrik mit emissionshandelspflichtigem Dampferzeuger. Sie erstellte für das Jahr 2005 einen Bericht, der eine bestimmte Gesamtmenge von Kohlendioxidemissionen auswies. Eine sachverständige Prüfstelle prüfte den Bericht und bewertete diesen als zufriedenstellend. Die Nordzucker AG leitete den geprüften Bericht im März 2006 an die zuständige deutsche Behörde weiter. Zum 30. April 2006 gab die Nordzucker AG eine dem Bericht entsprechende Anzahl von Zertifikaten ab. Anschließend überprüfte die Behörde den Bericht und kam zum Ergebnis, dass dieser fälschlicherweise bestimmte in der Anlage der Nordzucker AG entstandene Emissionen nicht ausweise. Die Nordzucker AG korrigierte daraufhin den Bericht entsprechend und gab am 24. April 2007 eine den zusätzlich ausgewiesenen Emissionen entsprechende Menge weiterer Zertifikate ab.
3. Die zuständigen Behörden setzten gegen die Nordzucker AG im Dezember 2007 eine Zahlungspflicht nach § 18 Abs. 1 des Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen vom 8. Juli 2004 (im Folgenden: TEHG) fest und wiesen einen hiergegen gerichteten Widerspruch zurück. Die Nordzucker AG focht diese Bescheide vor dem Verwaltungs- und Oberverwaltungsgericht erfolgreich an. Hiergegen legte die Bundesrepublik Deutschland Revision zum Bundesverwaltungsgericht ein.
4. Das vorliegende Gericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

"Ist Art. 16 Abs. 3 und 4 EH-RL 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 zufrieden stellend

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?"

II. RECHTLICHER RAHMEN

A. Unionsgesetzgebung

5. Die Richtlinie bestimmt in der für den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und damit auch für dieses Vorabentscheidungsersuchen einschlägigen Fassung²:

Artikel 6

Voraussetzungen für die Erteilung und Inhalt der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen

...

(2) 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.

Artikel 12

Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten

...

(3) 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.

Artikel 14

Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen

(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

² Der im Ausgangsverfahren angefochtene Bescheid über die Festsetzung der Zahlungspflicht datiert vom 7. Dezember 2007. Zu diesem Zeitpunkt galt die Richtlinie 2003/87/EG in der Fassung der Änderung durch die Richtlinie 2004/101 (vgl. Fn. 1).

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.

Artikel 15

Prüfung

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.

Artikel 16

Sanktionen

(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. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften spätestens am 31. Dezember 2003 mit und melden ihr spätere Änderungen unverzüglich.

(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 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.

(4) Während des am 1. Januar 2005 beginnenden Dreijahreszeitraums verhängen die Mitgliedstaaten für jede von der

Anlage ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Betreiber keine Zertifikate abgegeben hat, eine niedrigere Sanktion wegen Emissionsüberschreitung in Höhe von 40 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.

III. NATIONALES RECHT

6. Das TEHG bestimmt in der vom vorlegenden Gericht mitgeteilten Fassung:

§ 6 Berechtigungen

(1) 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.

...

§18 Durchsetzung der Abgabepflicht

(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.

(2) Soweit der Verantwortliche nicht ordnungsgemäß über die durch seine Tätigkeit verursachten Emissionen berichtet hat, schätzt die zuständige Behörde die durch die Tätigkeit im vorangegangenen Kalenderjahr verursachten Emissionen. Die Schätzung ist unwiderlegliche Basis für die Verpflichtung nach § 6 Abs. 1. Die Schätzung unterbleibt, wenn der Verantwortliche im Rahmen der Anhörung zum Festsetzungsbescheid nach Absatz 1 seiner Berichtspflicht ordnungsgemäß nachkommt.

(3) Der Verantwortliche bleibt verpflichtet, die fehlenden Berechtigungen, im Falle des Absatzes 2 nach Maßgabe der erfolgten Schätzung, bis zum 30. April des Folgejahres abzugeben. Gibt der Verantwortliche die fehlenden Berechtigungen nicht bis zum 30. April des Folgejahres ab, so werden Berechtigungen, auf deren Zuteilung oder Ausgabe der Verantwortliche einen Anspruch hat, auf seine Verpflichtung nach Satz 1 angerechnet.

(4) Die Namen der Verantwortlichen, die gegen ihre Verpflichtung nach § 6 Abs. 1 verstoßen, werden im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die Veröffentlichung setzt einen bestandskräftigen Zahlungsbescheid voraus.

IV. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

7. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Hinblick auf eine (seiner Ansicht nach mögliche) unionsrechtskonforme Auslegung der fraglichen TEHG-Bestimmungen wissen, ob Artikel 16(3) und (4) der Richtlinie so auszulegen ist, dass eine Sanktion wegen Emissionsüberschreitung in folgender Situation aufzuerlegen ist: Ein Betreiber gibt bis zum 30. April eine Anzahl von Zertifikaten ab, die den in seinem Bericht über die Emissionen der Anlage im Vorjahr angegebenen Gesamtemissionen entspricht. Der Bericht wurde zuvor von der prüfenden Instanz als zufrieden stellend bewertet. Die zuständige Behörde stellt nach dem 30. April fest, dass die Gesamtmenge der Emissionen im geprüften Emissionsbericht fehlerhaft zu niedrig angegeben worden ist. Der Betreiber korrigiert den Bericht daraufhin und gibt die weiteren Zertifikate innerhalb der neuen Frist ab.
8. Nach Ansicht der Kommission ist dies zu verneinen. Artikel 16(3) und (4) der Richtlinie verpflichten in einer solchen Situation nicht zu Sanktionen wegen Emissionsüberschreitung.
9. Dieses Auslegungsergebnis folgt noch nicht eindeutig aus dem Wortlaut von Artikel 16(3) der Richtlinie. Die Formulierung "eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten" lässt offen, ob die Anzahl abgegebener Zertifikate der Menge von Emissionen zu entsprechen hat, die sich aus dem geprüften Emissionsbericht ergibt, oder derjenigen, die eine zuständige Behörde nachträglich ermittelt.
10. Die korrekte Auslegung von Artikel 16(3) der Richtlinie ergibt sich aus den folgenden systematischen Erwägungen.
11. Im unmittelbar vorausgehenden zweiten Absatz von Artikel 16 findet sich eine Parallelvorschrift, die für denselben Verstoß, d.h. die nicht rechtzeitige Abgabe einer ausreichenden Menge von Zertifikaten, als Sanktion die Veröffentlichung der Namen von Anlagenbetreibern vorsieht. Artikel 16(2) Absatz stellt mit dem ausdrücklichen Verweis auf "die Verpflichtung nach Artikel 12 Absatz 3" klar, dass

jene Vorschrift die – auch für Artikel 16(3) maßgebliche – Abgabepflicht inhaltlich näher bestimmt.³

12. Nach Artikel 12(3) hat ein Betreiber rechtzeitig eine Anzahl von Zertifikaten abzugeben, "die den – *nach Artikel 15 geprüften* – *Gesamtemissionen* der Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr entspricht" (Hervorhebung nicht im Original). Die Abgabepflicht bezieht sich also auf eine Anzahl von Zertifikaten, die der Menge von Gesamtemissionen entspricht, welche sich aus der Prüfung nach Artikel 15 ergibt. Artikel 15 sieht vor, dass die Berichte über die Emissionen jeder Anlage, die die Betreiber gemäß Artikel 14(3) vorzulegen haben, anhand der Kriterien des Anhangs V geprüft werden. Dies bedeutet insbesondere eine Überprüfung durch eine vom Betreiber unabhängige prüfende Instanz (siehe Anhang V, Punkt 12). Somit stellt Artikel 12(3) für die Bemessung der Abgabepflicht auf die Menge von Gesamtemissionen ab, die von den Anlagenbetreibern in ihren Berichten angegeben und durch eine unabhängige prüfende Instanz überprüft wurden.
13. Bestätigt wird dieses Verständnis der Abgabepflicht in Artikel 12(3) von den anderen Sprachfassungen der Vorschrift. So verlangen die englische und französische Fassung eine Abgabe von Zertifikaten "equal to the total emissions ... *as verified in accordance with Article 15*" bzw. "correspondant aux émissions totales ..., *telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15*" (Hervorhebungen nicht im Original).
14. Ähnlich gefasst wird die Abgabepflicht in Artikel 6(2)(e) der Richtlinie, wonach Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen "eine Verpflichtung zur Abgabe von Zertifikaten *in Höhe der – nach Artikel 15 geprüften* – Gesamtemissionen der Anlage in jedem Kalenderjahr binnen vier Monaten nach Jahresende" (Hervorhebung nicht im Original) enthalten müssen. Auch hier sind allein die durch eine unabhängige prüfende Instanz verifizierten Emissionen maßgeblich.
15. Diese zentrale Bedeutung der im geprüften Bericht ausgewiesenen Gesamtemissionen für die Bemessung der Abgabepflicht nach Artikel 12(3) der

³ Die Kommission weist darauf hin, dass die heute geltende Fassung der Richtlinie 2003/87 in Artikel 16(2) den Verweis auf Artikel 12(3) ersetzt hat durch den allgemeineren Verweis auf "die Verpflichtungen gemäß dieser Richtlinie zur Abgabe einer ausreichenden Anzahl von Zertifikaten". Nach Auffassung der Kommission ist hiermit jedoch ebenfalls die Abgabepflicht nach Artikel 12(3) erfasst.

Richtlinie spiegelt sich auch in den Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung⁴ wieder, deren Punkt 7.4 Absatz 6 bestimmt: "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" (Hervorhebung nicht im Original). Nach den Leitlinien stützen sich die zuständigen Behörden bei der Überprüfung, ob Anlagenbetreiber genügend Zertifikate abgegeben haben, somit auf die im geprüften Bericht ausgewiesenen Emissionsmengen. Eine Zweitprüfung der Emissionsmengen durch die zuständigen Behörden ist nicht vorgesehen. Sollte aber eine Zweitprüfung vorgenommen werden und zu einer Korrektur der im geprüften Bericht angegebenen Emissionsmenge führen, so kann dies keinen Verstoß gegen die Abgabepflicht nach Artikel 12(3) der Richtlinie begründen.

16. Insgesamt verlangt somit Artikel 12(3) der Richtlinie, Zertifikate entsprechend der Emissionsmenge abzugeben, die sich aus dem gemäß Artikel 15 überprüften, d.h. von einer vom Betreiber unabhängigen prüfenden Instanz als zufrieden stellend bewerteten, Bericht ergibt. Sollte sich diese Emissionsmenge nachträglich, etwa nach Überprüfung durch eine zuständige Behörde nach dem 30. April wie im Ausgangsverfahren, im Hinblick auf die tatsächlichen Emissionen der Anlage als zu niedrig erweisen, so begründet dies keine Verletzung der Abgabepflicht.
17. Bei systematischer Betrachtung verweist der Begriff "ausreichende Anzahl von Zertifikaten" in Artikel 16(3) der Richtlinie daher auf die Abgabepflicht in Artikel 12(3), welcher die Abgabe von Zertifikaten entsprechend der im geprüften Bericht ausgewiesenen Emissionsmenge verlangt. Gibt ein Anlagenbetreiber eine solche Anzahl von Zertifikaten ab, so ist ihm eine Sanktion wegen Emissionsüberschreitung auch dann nicht aufzuerlegen, wenn sich die zugrundeliegende Emissionsmenge nachträglich als zu niedrig erweist.
18. Dieses Auslegungsergebnis steht auch im Einklang mit Sinn und Zweck von Artikel 16(3) der Richtlinie. Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, soll die strenge Sanktion

⁴ Entscheidung der Kommission (2004/156/EG) vom 29. Januar 2004 zur Festlegung von Leitlinien für Überwachung und Berichterstattung betreffend Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 59, 26.2.2004, S. 1).

des Artikel 16(3) das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten vor Wettbewerbsverzerrungen aufgrund von Marktmanipulationen schützen (Urteil *Billerud*, C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 27) und dabei verhindern, dass einzelne Betreiber dieses System durch missbräuchliche Spekulation umgehen oder manipulieren (Urteil *Billerud*, EU:C:2013:664, Rn. 39). Eine solche missbräuchliche Spekulation bestünde etwa, wenn ein Anlagenbetreiber Zertifikate am 30. April zurückhielte, um auf die weitere Kursentwicklung zu spekulieren. Hält sich jedoch ein Anlagenbetreiber an die Emissionsmenge, die im Bericht ausgewiesen ist, der von einer von ihm unabhängigen prüfenden Instanz als zufrieden stellend bewertet wurde, und gibt zum 30. April eine entsprechende Anzahl von Zertifikaten ab, so liegt hierin keine missbräuchliche Spekulation, auch wenn sich die ausgewiesene Emissionsmenge nachträglich als zu niedrig erweist.

19. Schließlich würde eine Auslegung, die in einer solchen Situation Sanktionen gemäß Artikel 16(3) der Richtlinie vorsähe, kaum mit dem unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu vereinbaren sein. Wie das vorlegende Gericht zutreffend ausführt, wäre das Ziel einer so verstandenen Regel nicht nur die Durchsetzung der Pflicht, rechtzeitig Zertifikate für die geprüften Emissionen abzugeben, sondern auch der Pflicht, die Emissionen fehlerfrei zu ermitteln und zu berichten (siehe Rn. 20 des Vorlagebeschlusses). Zwar unterliegen Betreiber auch der letzteren Pflicht. Zur Durchsetzung dieser Pflicht die äußerst strengen Sanktionen nach Artikel 16(3) einzusetzen, erscheint jedoch im Hinblick auf die dadurch resultierenden Belastungen der Anlagenbetreiber als unangemessen. Hierbei ist vor allem zu beachten, dass bereits die Überprüfung der von den Anlagenbetreibern berichteten Gesamtemissionen durch unabhängige Prüfstellen gemäß Artikel 15 der Richtlinie wesentlich zur korrekten Ermittlung und Bericht von Emissionen beiträgt. Sofern diese Kontrolle in Einzelfällen nicht greift, weil Anlagenbetreiber in ihren Berichten fehlerhafte Mengen von Gesamtemissionen angeben und die unabhängigen Prüfstellen dies übersehen, können die Mitgliedsstaaten solche Verletzungen der Berichtspflicht mit angemessenen Sanktionen nach Artikel 16(1) der Richtlinie ahnden.

V. ENTSCHEIDUNGSVORSCHLAG

20. Die Kommission schlägt daher dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefrage wie folgt zu antworten:

Artikel 16(3) und (4) der Richtlinie 2003/87 sind dahin auszulegen, dass die Sanktion wegen Emissionsüberschreitung nicht aufzuerlegen ist, 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 zufrieden stellend 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.

Christoph HERMES

Eric WHITE

Bevollmächtigte der Kommission