



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 16. Mai 2013¹

Rechtssache C-203/12

**Billerud Karlsborg AB,
Billerud Skärblackska AB
gegen
Naturvårdsverket**

(Vorabentscheidungsersuchen des Högsta domstol [Schweden])

„System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft — Verpflichtung des Betreibers, der nicht spätestens bis zum 30. April eines jeden Kalenderjahrs eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen abgegeben hat, unabhängig von der Ursache für das Versäumnis eine Sanktion zu zahlen — Keine die zulässige Menge übersteigende Verschmutzung — Keine Möglichkeit, die Sanktion zu erlassen oder zu ermäßigen — Verhältnismäßigkeit“

1. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen bittet das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Erläuterung der Sanktionsregelung, die mit Verstößen gegen die Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates² verbunden ist, und zwar insbesondere mit dem Verstoß eines Betreibers gegen die Verpflichtung, zum 30. April des betreffenden Jahres Zertifikate in Höhe der Gesamtemissionen der Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr abzugeben.

I – Rechtsrahmen

A – Richtlinie 2003/87

2. Mit der Richtlinie 2003/87 wird nach Art. 1 „ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft ... geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken“.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 275, S. 32.

3. Dieses System gestaltet sich folgendermaßen. Die Mitgliedstaaten stellen jeweils einen nationalen Plan auf, aus dem hervorgeht, wie viele Zertifikate sie insgesamt für diesen Zeitraum zuzuteilen beabsichtigen und wie sie die Zertifikate zuzuteilen gedenken³. Diese nationalen Pläne werden sodann veröffentlicht und der Europäischen Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten übermittelt⁴. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2007 mussten die Mitgliedstaaten mindestens 95 % der Zertifikate kostenlos zuteilen⁵.

4. Auf der Grundlage dieser nationalen Pläne „entscheidet jeder Mitgliedstaat über die Gesamtzahl der Zertifikate, die er ... zuteilen wird, sowie über die Zuteilung dieser Zertifikate an die Betreiber der einzelnen Anlagen“⁶. Die Zertifikate sind übertragbar⁷ und müssen jedes Jahr abgegeben werden, so dass „die Mitgliedstaaten [sicherstellen], 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“⁸.

5. Um die Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie 2003/87 sicherzustellen, legen die „Mitgliedstaaten ... 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“⁹. Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 regelt die Sanktionen bei unterbliebener Abgabe und sieht vor, dass die „Mitgliedstaaten [sicherstellen], 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“¹⁰. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2005 bis zum 1. Dezember 2007 mussten die Mitgliedstaaten bei Emissionsüberschreitungen eine Sanktion von 40 Euro für jede von der Anlage ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Betreiber keine Zertifikate abgegeben hat, verhängen¹¹. Allerdings entbindet die Zahlung der Sanktion den Betreiber nicht von der Verpflichtung, Zertifikate in Höhe dieser Emissionsüberschreitung abzugeben, wenn er die Zertifikate für das folgende Kalenderjahr abgibt¹².

B – Schwedisches Recht

6. Die Richtlinie 2003/87 wurde mit dem Gesetz Nr. 1199 von 2004 über den Handel mit Emissionszertifikaten (lagen [2004:1199] om handel med utsläppsrättigheter, im Folgenden: Gesetz) in das schwedische Recht umgesetzt. In seiner zur maßgeblichen Zeit geltenden Fassung sah es vor, dass der Betreiber seine Kohlendioxidemissionen berechnen oder messen und jährlich einen verifizierten Emissionsbericht abgeben muss¹³. Der Emissionsbericht für das abgelaufene Jahr ist dem Naturvårdsverk (der Überwachungsbehörde) spätestens bis zum 31. März des folgenden Kalenderjahrs vorzulegen¹⁴. Sodann muss der Betreiber spätestens am 30. April eines Kalenderjahrs bei der Statens

3 — Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/87.

4 — Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/87.

5 — Art. 10 der Richtlinie 2003/87.

6 — Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

7 — Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

8 — Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87.

9 — Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

10 — Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87.

11 — Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2003/87.

12 — Art. 16 Abs. 4 a. E. der Richtlinie 2003/87.

13 — Kapitel 5 § 1 des Gesetzes. Ein Betreiber, der den geprüften Bericht nicht bis zum 31. März des Folgejahrs übermittelt hat, hat eine Verspätungssanktion von 20 000 schwedischen Kronen (SEK) zu zahlen, falls dies nicht offensichtlich unbillig ist. Diese Sanktion kann nicht ermäßigt, sondern nur erlassen werden (vgl. Kapitel 8 § 5a des Gesetzes).

14 — Kapitel 5 § 1 des Gesetzes.

energimyndighet (der nationalen Energiebehörde), die mit der Führung des Registers betraut ist, die Anzahl von Zertifikaten abgeben, die den Gesamtemissionen der jeweiligen Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr entspricht¹⁵. Ein Betreiber, der keine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen abgegeben hat, muss bei Emissionsüberschreitungen eine Sanktion von 40 Euro für jede von der Anlage ausgestoßene Tonne Kohlendioxid zahlen, für die er keine Zertifikate abgegeben hat¹⁶. Die Zahlung der Sanktion entbindet den Betreiber nicht von der Verpflichtung, Zertifikate in Höhe seiner Emissionsüberschreitung abzugeben, wenn er die Zertifikate für das folgende Kalenderjahr abgibt¹⁷.

II – Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

7. Die Billerud Karlsborg AB und die Billerud Skärblacka AB sind zwei Gesellschaften schwedischen Rechts, die über Genehmigungen zur Emission von Kohlendioxid verfügen. Im Kalenderjahr 2006 emittierten sie 10 828 bzw. 42 433 Tonnen Kohlendioxid. Es steht fest, dass diese Unternehmen auf ihren Transaktionskonten über Emissionszertifikate verfügten, die ihren tatsächlichen Emissionen im Jahr 2006 entsprachen.

8. Sie gaben jedoch bis zum 30. April 2007 keine Zertifikate ab. Die mit der Führung des Registers betraute Behörde sperrte daher die Transaktionskonten der beiden Unternehmen, und die den Gesamtemissionen der Anlage im Kalenderjahr 2006 entsprechenden Zertifikate mussten – zusammen mit den den Gesamtemissionen der Anlage im Kalenderjahr 2007 entsprechenden – von den beiden Unternehmen bis zum 30. April 2008 abgegeben werden.

9. Wegen dieses Verstoßes gegen die Abgabepflicht, der die Betreiber spätestens bis zum 30. April nachzukommen haben, verhängte das Naturvårdsverk am 10. Dezember 2007 außerdem eine Sanktion in Höhe von 3 959 366 SEK gegen die Billerud Karlsborg AB und in Höhe von 15 516 051 SEK gegen die Billerud Skärblacka AB. Die Unternehmen erhoben gegen die Entscheidungen, mit denen die Sanktionen verhängt wurden, eine Klage, die im ersten Rechtszug und in der Berufung erfolglos blieb.

10. Beim vorlegenden Gericht haben sie Revision und eine Beschwerde wegen eines schwerwiegenden Verfahrensfehlers eingelegt. Sie machen geltend, dass sie am 30. April 2007 auf ihren Transaktionskonten über Zertifikate in Höhe der tatsächlichen Emissionen des Jahres 2006 verfügt hätten, und die Abgabe, die sie beide vorzunehmen beabsichtigt hätten, wegen unternehmensinterner administrativer Versäumnisse unterblieben sei. Daher liege kein echter Verstoß gegen die Bestimmungen des Gesetzes vor, und es fehle dementsprechend an einem Rechtsgrund für die Verhängung der beiden Sanktionen. Für den Fall, dass diese Sanktionsentscheidungen nicht als rechtsgrundlos anzusehen seien, ersuchen die beiden Unternehmen das vorlegende Gericht um Ermäßigung der finanziellen Sanktionen auf 0 SEK, 20 000 SEK oder auf einen angemessenen Betrag, da die verhängten Sanktionen von insgesamt knapp 20 Mio. SEK insofern unverhältnismäßig seien, als feststehe, dass die beiden Unternehmen nicht mehr emittiert hätten, als ihnen erlaubt gewesen sei. Da die verhängten Sanktionen einer strafrechtlichen Anklage gleichzustellen seien, verstoße eine strikte Anwendung der Sanktionsbestimmungen des Gesetzes – ohne eine Möglichkeit der Ermäßigung – gegen Art. 6 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

11. Das vorlegende Gericht stellt fest, dass die im Gesetz vorgesehenen Bestimmungen über die Sanktionen bei unterbliebener Abgabe zum 30. April unmittelbar auf die Richtlinie 2003/87 zurückgingen, die vorsehe, dass Betreibern, die zum 30. April keine ausreichende Anzahl von Zertifikaten abgegeben hätten, eine Sanktion in Höhe von 40 Euro pro Tonne Kohlendioxid auferlegt

15 — Kapitel 6 § 1 des Gesetzes.

16 — Kapitel 8 § 6 des Gesetzes. Der Gegenwert in schwedischen Kronen ist in Kapitel 8 § 6 Abs. 3 des Gesetzes festgesetzt.

17 — Kapitel 8 § 7 des Gesetzes.

werde. Das vorlegende Gericht ist sich nicht sicher, ob eine solche Sanktion, die in Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 im Grundsatz festgelegt ist, nur bei Emissionsüberschreitungen verhängt wird oder ob sie auch verhängt werden muss, wenn feststeht, dass der Betreiber zwar über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten verfügt, diese aber aufgrund eines bloßen Versäumnisses nicht abgegeben hat. Wegen der Bezugnahmen in der Richtlinie 2003/87 auf die Grundrechte¹⁸ und auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit¹⁹ fragt das vorlegende Gericht außerdem, ob es ohne Verstoß gegen die Vorgaben dieser Richtlinie möglich sei, den Betrag der verhängten Sanktionen zu ermäßigen.

12. Der Högsta domstol (Schweden) hegt Zweifel hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts und hat deshalb das Verfahren ausgesetzt und mit einer am 30. April 2012 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangenen Vorlageentscheidung diesem gemäß Art. 267 AEUV zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 zu entnehmen, dass ein Betreiber, der am 30. April keine ausreichende Anzahl von Emissionszertifikaten abgegeben hat, ungeachtet der Ursache für das Versäumnis, wenn beispielsweise der Betreiber am 30. April zwar über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten verfügte, aber aufgrund eines Versehens, eines Versäumnisses seiner Verwaltung oder eines technischen Problems diese nicht zu diesem Zeitpunkt abgab, eine Sanktion zahlen muss?

2. Ist – falls Frage 1 bejaht wird – Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 zu entnehmen, dass die Sanktion z. B. in einem Fall wie dem in Frage 1 dargestellten erlassen oder angepasst werden muss oder kann?

III – Verfahren vor dem Gerichtshof

13. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, das Naturvårdsverk, die griechische Regierung und die Kommission haben schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht.

IV – Rechtliche Würdigung

14. Zur Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts möchte ich kurz die Logik erläutern, die dem mit der Richtlinie 2003/87 eingeführten Handelssystem zugrunde liegt. Danach werde ich den konkreten Fall, dass der Betreiber keine ausreichende Anzahl von Zertifikaten abgibt, weil er nicht darüber verfügt und sie sich nicht auf dem Markt verschafft hat, im Vergleich zu dem Fall, dass der Betreiber gegen die in der Richtlinie 2003/87 vorgesehene Abgabepflicht verstößt, obwohl er über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen verfügt, anhand von Art. 16 Abs. 3 und 4 dieser Richtlinie prüfen. Daraus wird sich ergeben, dass die Rechtsgrundlage für die im Rahmen des Ausgangsrechtsstreits verhängten Sanktionen nicht Art. 16 Abs. 3 und 4, sondern Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 ist, und es stellt sich die weitere Frage nach der Verhältnismäßigkeit dieser Sanktionen, die einige abschließende Bemerkungen erforderlich macht.

18 — Vgl. 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87.

19 — Vgl. 30. Erwägungsgrund und Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

A – Die Logik des mit der Richtlinie 2003/87 eingeführten Systems

15. Der Erlass der Richtlinie 2003/87 ist der unionsrechtliche Ausdruck der von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtung, sich gemeinsam um die Rationalisierung und Verringerung der Treibhausgasemissionen zu bemühen, die für die umweltschädlichen Klimaveränderungen verantwortlich sind²⁰. Um das Ziel einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um 8 % gegenüber dem Stand von 1990 im Zeitraum 2008–2012 effektiver zu erreichen²¹, sieht die Richtlinie 2003/87 vor, schrittweise einen „effizienten europäischen Markt für Treibhausgasemissionszertifikate ... unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage“ einzuführen²².

16. Das System des Handels mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Europäischen Union lässt sich im Wesentlichen wie folgt beschreiben.

17. Jede Anlage, deren Tätigkeit in den Geltungsbereich der Richtlinie 2003/87 fällt²³, muss ab dem 1. Januar 2005 über eine Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen verfügen²⁴. Diese Genehmigung wird nur erteilt, wenn die zuständige nationale Behörde davon überzeugt ist, dass der für die Anlage verantwortliche Betreiber „in der Lage ist, die Emissionen zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten“²⁵.

18. Gleichzeitig erstellen die einzelnen Mitgliedstaaten für jeden der in der Richtlinie 2003/87 festgelegten Zeiträume²⁶ einen nationalen Zuteilungsplan, aus dem hervorgeht, wie viele Zertifikate für den betreffenden Zeitraum insgesamt zugeteilt werden²⁷. Für den am 1. Januar 2005 beginnenden Dreijahreszeitraum – in dem die beiden im Ausgangsverfahren fraglichen Sanktionen verhängt wurden – hatten die Mitgliedstaaten daher über die Gesamtzahl der zu erteilenden Zertifikate und über die Zuteilung dieser Zertifikate an die Betreiber der einzelnen Anlagen zu entscheiden²⁸. Ein Teil der für den gesamten Zeitraum festgelegten Menge an Zertifikaten wird jedes Jahr spätestens bis zum 28. Februar an die Betreiber vergeben²⁹.

19. Die Emissionen müssen von den Betreibern überwacht werden³⁰, und jeder Betreiber hat der zuständigen Behörde zu diesem Zweck über die Emissionen seiner Anlage Bericht zu erstatten³¹. Dieser Emissionsbericht für das vorhergehende Kalenderjahr muss von einer vom Betreiber unabhängigen prüfenden Instanz geprüft werden³², und die zuständige nationale Behörde ist entsprechend zu unterrichten³³. Ist der Emissionsbericht für das vorhergehende Kalenderjahr nicht als zufriedenstellend bewertet worden, müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass der betreffende Betreiber keine Zertifikate mehr übertragen kann³⁴.

20 – Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine u. a. (C-127/07, Slg. 2008, I-9895, Randnrn. 28 ff.).

21 – Zweiter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87.

22 – Fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87.

23 – Obwohl es für das vorliegende Verfahren nicht relevant ist, weise ich darauf hin, dass dieser Geltungsbereich kürzlich mit der 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) erweitert wurde.

24 – Art. 4 und 5 der Richtlinie 2003/87.

25 – Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

26 – Art. 11 der Richtlinie 2003/87.

27 – Art. 9 der Richtlinie 2003/87.

28 – Art. 10 und 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

29 – Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 2003/87.

30 – Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87.

31 – Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87.

32 – Art. 15 Abs. 1 und Anhang V der Richtlinie 2003/87.

33 – Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

34 – Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87. Zur Übertragbarkeit der Zertifikate vgl. Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie.

20. Spätestens am 30. April jeden Jahres muss der Betreiber für jede Anlage Zertifikate abgeben, d. h. eine den Gesamtemissionen der jeweiligen Anlage im vorhergehenden Kalenderjahr entsprechende Anzahl von Zertifikaten abgeben³⁵. Diese jährliche Abgabepflicht wird dem Betreiber auch in der Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen auferlegt³⁶. Diese Abgabe geht dem letzten Schritt voraus, nämlich der Löschung der vergebenen und dann tatsächlich verwendeten Zertifikate³⁷.

21. Das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten ist stark vom Grundsatz der Buchhaltung durchdrungen³⁸. So wird ebenfalls auf nationaler Ebene ein Register geführt, das getrennte Konten für die Eintragung von Besitz, Vergabe und Übertragung von Zertifikaten bezüglich jedes einzelnen Betroffenen umfasst³⁹. Diese strikte Buchführung ist umso notwendiger, als von der Einhaltung der den Betreibern gemäß dem Emissionshandelssystem obliegenden Verpflichtungen letztlich auch die Einhaltung der von den Mitgliedstaaten und der Union auf gemeinschaftlicher und internationaler Ebene übernommenen Verpflichtung abhängt, die anthropogenen Treibhausgasemissionen erheblich zu verringern⁴⁰.

22. Das ordnungsgemäße Funktionieren dieses Systems wird durch die Festlegung von Sanktionen gewährleistet, die in Art. 16 der Richtlinie 2003/87 geregelt sind. In klassischer Weise sieht Art. 16 Abs. 1 vor, dass die Mitgliedstaaten Vorschriften über Sanktionen festlegen, die bei einem Verstoß gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind. Die von den Mitgliedstaaten festgelegten Sanktionen müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.

23. Die bei einem Verstoß gegen die Pflicht, eine „ausreichende“ Anzahl von Zertifikaten abzugeben, geltenden Sanktionen sind der Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten entzogen, da sie in der Richtlinie 2003/87 selbst festgelegt sind.

24. Zum einen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Namen des Betreibers zu veröffentlichen, der gegen die Verpflichtung „zur Abgabe einer ausreichenden Anzahl von Zertifikaten“ verstößt⁴¹. Zum anderen müssen die Mitgliedstaaten Betreibern, die nicht bis zum 30. April jeden Jahres „eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen im Vorjahr“ abgegeben haben, auch eine Sanktion auferlegen⁴². Die Sanktion wird in Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 als eine „Sanktion wegen Emissionsüberschreitung“ bezeichnet. Der Gesetzgeber hat die Höhe dieser Sanktion selbst festgelegt. So verhängen die Mitgliedstaaten während des Zeitraums 2005–2008 „für jede von der Anlage ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Betreiber keine Zertifikate abgegeben hat, eine ... Sanktion wegen Emissionsüberschreitung in Höhe von 40 EUR“⁴³. Es ist außerdem festgelegt, dass die „Zahlung der Sanktion ... den Betreiber nicht von der Verpflichtung [entbindet], Zertifikate in Höhe dieser Emissionsüberschreitung abzugeben, wenn er die Zertifikate für das folgende Kalenderjahr abgibt“⁴⁴.

35 — Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87. Das Abgabeverfahren ist in den Art. 52 ff. der Verordnung (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gemäß der Richtlinie 2003/87 sowie der Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 386, S. 1) geregelt.

36 — Art. 6 Abs. 2 Buchst. e der Richtlinie 2003/87.

37 — Art. 12 Abs. 3 a. E. der Richtlinie 2003/87.

38 — Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

39 — Art. 19 der Richtlinie 2003/87.

40 — Vgl. den vierten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87.

41 — Art. 16 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87.

42 — Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87.

43 — Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie 2003/87. Der Betrag der Sanktion wurde damit auf einem niedrigeren Niveau festgesetzt als in der sogenannten „Probephase“ (d. h. im Zeitraum 2005–2008).

44 — Art. 16 Abs. 4 a. E. der Richtlinie 2003/87.

B – Die unterschiedlichen Erscheinungsformen des Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Abgabe der Zertifikate

25. Nach dem Wortlaut des Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 ist die Sanktion als eine „Sanktion wegen Emissionsüberschreitung“ konzipiert, und der vom Gesetzgeber festgesetzte Betrag gilt „für jede von der Anlage ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Betreiber keine Zertifikate abgegeben hat“. Die Fragen des vorlegenden Gerichts gehen eben dahin, ob die Sanktion unter den gleichen Voraussetzungen einem Betreiber aufzuerlegen ist, der zwar die erlaubte Emissionsmenge nicht überschritten hat, aber die Zertifikate nicht nach Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 formgerecht abgegeben hat, so dass für jede ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die am 30. April kein Zertifikat abgegeben wurde, obwohl der Betreiber darüber verfügte, die in dieser Richtlinie festgelegte Sanktion zu verhängen ist.

26. Hierzu vertreten das Naturvårdsverk, die griechische Regierung und die Kommission im Wesentlichen folgende Auffassung. Der Sanktionsmechanismus des Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 garantiere eine einheitliche, wirksame und transparente Anwendung dieser Richtlinie. In Anbetracht des mit der Richtlinie verfolgten grundlegenden Ziels, nämlich des Umweltschutzes, und der Tatsache, dass das ordnungsgemäße Funktionieren des Emissionshandelssystems von der Disziplin jedes einzelnen Beteiligten abhängt, sei die Sanktion unabhängig davon geschuldet, ob der Betreiber eine den tatsächlichen Emissionen entsprechende Anzahl von Zertifikaten besitze. Da Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 *lex specialis* im Verhältnis zu Art. 16 Abs. 1 dieser Richtlinie sei, müsse die vorgeschriebene Sanktion strikt angewandt werden und die vorgesehene Geldbuße bei fehlender rechtzeitiger Abgabe einer zur Abdeckung der Emissionen ausreichenden Anzahl von Zertifikaten im Namen des Allgemeininteresses ebenso wie bei einer Überschreitung der Emissionszertifikate verhängt werden. Der Begriff „Emissionsüberschreitung“ im Sinne von Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie sei dahin zu verstehen, dass er jedes nicht fristgemäß abgegebene Zertifikat, ob im Besitz des Betreibers oder nicht, erfasse.

27. Ich gestehe, dass ich gewisse Schwierigkeiten habe, dieser Argumentation zu folgen. Ich kann zwar gut nachvollziehen, wie wichtig die Einhaltung der in der Richtlinie 2003/87 enthaltenen Verpflichtungen durch die einzelnen Akteure für das gesamte Emissionshandelssystem ist, bin aber nach wie vor der Ansicht, dass der Verstoß gegen die Abgabepflicht eine andere Intensität hat, wenn anerkannt ist und feststeht, dass der Betreiber über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten verfügt, als wenn der Betreiber im Gegenteil die gemäß der Anzahl seiner Zertifikate zulässigen Emissionen überschritten hat. Unter diesen Umständen erscheint die Anwendung ein und derselben Sanktion auf zwei Verstöße gegen die Richtlinie 2003/87, die von unterschiedlicher Art und Schwere sind, problematisch. Eine grammatikalische und teleologische Analyse von Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie bestätigen meines Erachtens, dass zwischen diesen beiden Fällen zu unterscheiden ist.

28. Was seinen Wortlaut angeht, ist Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 zugegebenermaßen nicht ganz eindeutig. Dies eingeräumt, beruht das ganze System jedoch auf der Prämisse, dass die Betreiber Inhaber einer Emissionsgenehmigung sind und ihnen aufgrund dieser Genehmigung eine bestimmte Anzahl von Zertifikaten zugeteilt wurde. Daher ist eine „Emissionsüberschreitung“ im Sinne dieses Artikels zwangsläufig eine Emission, die nicht von einem dem Betreiber zugeteilten und in seinem Besitz befindlichen Zertifikat abgedeckt wird. Aus dem Wortlaut des Artikels ergibt sich ferner, dass die Sanktion „Betreibern, die nicht ... *eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung ihrer Emissionen im Vorjahr* abgeben“⁴⁵, auferlegt wird, obwohl es auch lediglich „Betreiber, die nicht abgeben“, hätte heißen können. Aus dieser Klarstellung ist abzuleiten, dass mit der nach diesem Artikel verhängten Sanktion nicht der Verstoß gegen die Abgabepflicht *per se*

45 — Hervorhebung nur hier.

geahndet wird, sondern vielmehr der Verstoß gegen die Abgabepflicht, der sich daraus ergibt, dass ein Betreiber nicht über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen verfügt und sie sich nicht auf dem Markt verschafft hat, mit der Folge, dass er sich einer Emissionsüberschreitung, d. h. nicht genehmigter Emissionen, schuldig gemacht hat.

29. Eine solche am Wortlaut orientierte Auslegung wird durch die teleologische Analyse bestätigt. So ist den Materialien zur Richtlinie 2003/87 zu entnehmen, dass die Sanktion des Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 das Ziel verfolgt, dass „die Strafe für die Nichteinhaltung so hoch ist, dass Betreiber nicht darauf verzichten, die tatsächlichen Emissionen ihrer Anlage durch eine ausreichende Zahl von Berechtigungen abzudecken“⁴⁶. Daher hat der Gesetzgeber die Sanktion der Höhe nach so am geschätzten Preis des Zertifikats ausgerichtet, dass für die Betreiber ein Anreiz besteht, sich auf dem Markt zu versorgen⁴⁷.

30. Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens ist allerdings insoweit atypisch, als feststeht, dass die beiden mit einer Sanktion belegten Unternehmen im Jahr 2007 über eine Menge an Zertifikaten verfügten, die weit über der Menge der tatsächlichen Emissionen lag. Sie hatten es somit nicht nötig, fehlende Zertifikate auf dem Markt zu erwerben. Das mit der in diesem Artikel vorgesehenen Sanktion verfolgte Ziel, einen Anreiz zu schaffen, bestätigt daher, dass diese Bestimmung den Fall eines Betreibers betrifft, der deshalb keine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen abgegeben hat, weil er sich die fehlenden Zertifikate nicht auf dem Markt beschafft hat. Es ist diese Art eines besonders betrügerischen Verhaltens, das nachdrücklich zu ahnden ist und mit der in Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Sanktion zu belegen ist.

31. Dagegen stellt die nicht fristgerechte Abgabe wegen des dem System zugrunde liegenden strengen Buchhaltungsgrundsatzes zwar unzweifelhaft eine Systemstörung dar, doch darf nicht vergessen werden, dass diese Unternehmen sich keiner zusätzlichen Verschmutzung schuldig gemacht haben und auch nicht festgestellt wurde, dass ihrer verspäteten Abgabe die Absicht zugrunde lag, das System zu umgehen, auf dem Markt zu spekulieren und/oder auf eine Weise davon zu profitieren, die den Wettbewerb verfälschen könnte⁴⁸, zumal den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens zufolge ihre Transaktionskonten von der registerführenden Behörde rasch gesperrt wurden⁴⁹. Gemäß Art. 16 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 geht mit der Sanktion außerdem die Veröffentlichung des Namens „der Betreiber, die gegen die Verpflichtungen nach Artikel 12 Absatz 3 zur Abgabe einer ausreichenden Anzahl von Zertifikaten verstoßen“, einher. Diese im Zusammenhang mit der Richtlinie angewandte Methode im Sinne eines „name and shame“ ergibt nur Sinn, wenn sie auf Betreiber abzielt, die sich höherer Emissionen schuldig gemacht haben als der zulässigen Menge, ohne sich an die Marktregeln zu halten, d. h. ohne sich die fehlenden Zertifikate auf dem Markt zu verschaffen, und die damit die Verwirklichung des mit der Richtlinie verfolgten Ziels gefährden. Es lässt sich leicht erkennen, dass die Veröffentlichung der Namen der beiden Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, die mit der in Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Sanktion verbunden ist, wegen der gerade angeführten Gesichtspunkte offensichtlich unverdient wäre.

46 — Nr. 17 der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (KOM[2001] 581 endgültig).

47 — Vgl. Richtlinienvorschlag, S. 50.

48 — Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass ein radikales Mittel, um sich gegen jeden möglichen Spekulationsversuch der Betreiber zu schützen und zugleich einen Vorteil für die Umwelt zu garantieren, in einer drastischen Verringerung der Zahl der von den Mitgliedstaaten zugeteilten Zertifikate bestünde (vgl. Urteil Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., Randnr. 31). So ergibt sich aus den Akten, dass Billerud Karlsborg AB und Billerud Skärblacka AB zum 30. April 2007 – d. h. während der Probezeit des Systems – 66 705 Zertifikate (davon 10 828, die abzugeben waren) bzw. 178 405 Zertifikate (davon 42 433 abgabepflichtige) besaßen.

49 — Nach den Angaben der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens wurden die Transaktionskonten ab einem Zeitpunkt blockiert, der zwischen dem 1. und dem 14. Mai 2007 liegt.

32. Nach alledem ist Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 dahin auszulegen, dass er nicht den Fall umfasst, dass ein Betreiber gegen die Abgabepflicht verstößt, der am 30. April des betreffenden Jahres tatsächlich über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen des Vorjahrs verfügt und der sich daher keiner über die zulässige Menge hinausgehenden Verschmutzung schuldig gemacht hat. Daraus ergibt sich, dass die zweite Frage des vorlegenden Gerichts für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits unerheblich ist.

33. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Verstoß gegen die Abgabepflicht, den die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens begangen haben, ungeahndet hätte bleiben sollen, sondern lediglich, dass die Sanktion für das Versäumnis des Betreibers, der über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen des Vorjahrs verfügt, diese Zertifikate am 30. April abzugeben, vom Unionsgesetzgeber nicht harmonisiert und dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen worden ist. Die Rechtsgrundlage für die Verhängung der beiden im Ausgangsverfahren fraglichen Sanktionen ist daher nicht Art. 16 Abs. 3 und 4, sondern Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

34. Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine Sanktionsregelung vorzusehen, die verhältnismäßig ist. In Anbetracht der Umstände erscheint es nützlich, einige Bemerkungen an das vorlegende Gericht zu richten, das sich, um über den Ausgangsrechtsstreit zu entscheiden, natürlich die Frage stellen wird, ob die Bestimmung des schwedischen Rechts, auf deren Grundlage die beiden Sanktionen verhängt wurden, diesem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit entspricht.

C – Schlussbemerkungen zur Verhältnismäßigkeit der im Ausgangsverfahren fraglichen Sanktionen

35. Die Rechtsgrundlage der beiden gegen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens verhängten Sanktionen ist also Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87. Danach ist es Sache der Mitgliedstaaten, Vorschriften über Sanktionen festzulegen, die bei einem Verstoß gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind, und die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

36. In Ermangelung einer umfassenden Harmonisierung der Vorschriften über Sanktionen für Verstöße gegen die in der Richtlinie 2003/87 festgelegten Regeln ist den Mitgliedstaaten ein großer Gestaltungsspielraum einzuräumen⁵⁰. Außerdem ergibt sich aus ständiger Rechtsprechung, dass „die Mitgliedstaaten ... in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach dem Unionsrecht geschaffene Regelung vorsieht, befugt [sind], die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind allerdings verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten“⁵¹. Diese Sanktionen dürfen somit „nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist“, und „die dadurch bedingten Nachteile [müssen] in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen“⁵². Im Übrigen müssen „die Mitgliedstaaten den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur in Bezug auf die Festlegung der Tatbestandsmerkmale eines Verstoßes sowie der Regeln über die Höhe der Geldbußen beachten ..., sondern auch in Bezug auf die Würdigung der Gesichtspunkte, die in die Festsetzung der Geldbuße einfließen können“⁵³.

50 — Vgl. entsprechend Urteil vom 29. März 2012, Kommission/Estland (C-505/09 P, Randnr. 53).

51 — Urteil vom 9. Februar 2012, Urbán (C-210/10, Randnr. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 — Urteil Urbán (Randnr. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

53 — Vgl. entsprechend Urteil Urbán (Randnr. 54).

37. Die Anwendung von Kapitel 8 § 6 des Gesetzes auf die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens ist daher als die Sanktion anzusehen, die die zuständige schwedische Behörde wegen der Abgabepflichtverletzung eines Betreibers verhängt hat, der am 30. April des betreffenden Jahres über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen des Vorjahrs verfügte und sich keiner über die zulässige Menge hinausgehenden Verschmutzung schuldig gemacht hat. Beide Unternehmen wurden somit gezwungen, eine hohe Geldbuße zu bezahlen (3 959 366 SEK bzw. 15 516 051 SEK), die automatisch, ohne Vorwarnung und – so scheint es – ohne Variierungsmöglichkeit für jede im abgelaufenen Kalenderjahr ausgestoßene Tonne Kohlendioxidäquivalent anfällt. Der Unionsgesetzgeber hat jedoch Wert darauf gelegt, nicht nur klarzustellen, dass die Richtlinie 2003/87 im Einklang mit den Grundrechten steht⁵⁴, sondern auch, dass der Markt für Treibhausgasemissionszertifikate „unter möglichst geringer Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigungslage“ geschaffen werden soll⁵⁵.

38. Die zuständige schwedische Behörde hat somit die Sanktionsregelung der des Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 angeglichen. Eine solche Angleichung soll durch ihre starke Repressivität zur Verwirklichung des mit der Richtlinie 2003/87 legitimerweise verfolgten Zwecks beitragen, die Umwelt zu schützen, indem die anthropogenen Treibhausgasemissionen langfristig verringert werden und von jedem Verhalten, das das mit der Richtlinie geschaffene Handelssystem stören könnte, abgehalten wird. Unter diesen Umständen erscheint die Verhängung einer Sanktion zwangsläufig geeignet, um das mit den unionsrechtlichen Vorschriften verfolgte Ziel zu erreichen.

39. Es stellt sich jedoch die Frage, ob sie nicht die Grenzen dessen überschreitet, was zur Verwirklichung der legitimerweise verfolgten Ziele erforderlich ist. In diesem Zusammenhang werde ich mich darauf beschränken, die prägendsten Bestandteile der Sanktionsregelung in Kapitel 8 § 6 des Gesetzes herauszustellen.

40. Ich weise daher darauf hin, dass sich aus den Akten nicht ergibt, dass vor der Verhängung der Sanktionen irgendeine Vorankündigung oder Mahnung an die beiden Klägerinnen des Ausgangsverfahrens gerichtet worden wäre. Es lässt sich jedoch leicht eine weniger restriktive Maßnahme vorstellen⁵⁶. Außerdem wird dadurch, dass die Sanktion automatisch und unverzüglich verhängt wird, jede Prüfung oder Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls verhindert, obwohl erstens der Verstoß gegen die in der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung auf einem administrativen oder technischen Versäumnis beruhen soll, zweitens keine die zulässige Menge überschreitende Verschmutzung verursacht noch ein Missbrauch konkret festgestellt wurde und drittens die Akten – vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht – ergeben, dass die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens ab dem 14. Mai 2007 die registerführende Behörde, die bereits ihre Transaktionskonten gesperrt hatte, kontaktiert haben, um ihre Situation zu bereinigen.

41. Vorbehaltlich der Prüfung durch das vorlegende Gericht lässt sich feststellen, dass die Anwendung von Kapitel 8 § 6 des Gesetzes auf die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, die von besonderer Strenge ist, letztlich keinen spezifischen Zusammenhang zur Intensität der Störung des Handelssystems aufweist.

42. Aus den angeführten Gesichtspunkten ergibt sich daher, dass unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens das in Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 aufgestellte Erfordernis der Verhältnismäßigkeit einer Sanktionsregelung wie der in Kapitel 8 § 6 des Gesetzes vorgesehenen entgegensteht, soweit diese unter den gleichen Voraussetzungen automatisch, unverzüglich und ohne

54 – 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87.

55 – Fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87.

56 – Das französische Recht z. B. sieht bezüglich der Verhängung der in Art. 16 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Sanktion vor, dass die zuständige Behörde an den Betreiber, der gegen die Verpflichtung, eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen des Vorjahrs abzugeben, verstoßen hat, eine Mahnung richtet, dieser Pflicht innerhalb eines Monats nachzukommen (vgl. Art. L. 229-18 Abs. II des Code de l'environnement).

Prüfung der Umstände auf einen Betreiber Anwendung findet, der seiner Abgabepflicht nicht nachgekommen ist, obwohl er über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen verfügte und sich keiner über die zulässige Menge hinausgehenden Verschmutzung schuldig gemacht hat.

V – Ergebnis

43. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Högsta domstol wie folgt zu beantworten:

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 ist dahin auszulegen, dass er nicht den Fall erfasst, in dem ein Betreiber gegen die Abgabepflicht verstößt, der tatsächlich am 30. April des betreffenden Jahres über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen des Vorjahrs verfügt und sich keiner über die zulässige Menge hinausgehenden Verschmutzung schuldig gemacht hat.

Die Rechtsgrundlage der Sanktion für den Verstoß eines Betreibers gegen die Abgabepflicht, der erwiesenermaßen über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen des Vorjahrs verfügt und sich keiner über die zulässige Menge hinausgehenden Verschmutzung schuldig gemacht hat, ist Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87.

Unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens ist das in Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 aufgestellte Erfordernis der Verhältnismäßigkeit dahin auszulegen, dass es – vorbehaltlich der erforderlichen Prüfung des Sachverhalts durch das vorlegende Gericht – einer Sanktionsregelung wie der in Kapitel 8 § 6 des Gesetzes Nr. 1199 von 2004 über den Handel mit Emissionszertifikaten (lagen [2004:1199] om handel med utsläppsrättigheter) vorgesehenen entgegensteht, soweit sie unter den gleichen Voraussetzungen automatisch, unverzüglich und ohne Prüfung der Umstände auf einen Betreiber Anwendung findet, der seiner Abgabepflicht nicht nachgekommen ist, obwohl er über eine ausreichende Anzahl von Zertifikaten zur Abdeckung seiner Emissionen verfügte und sich keiner über die zulässige Menge hinausgehenden Verschmutzung schuldig gemacht hat.