



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

3. Oktober 2013*

„Rechtsmittel — Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung — System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten — Zuteilung von Zertifikaten für die Republik Lettland — Zeitraum 2008 bis 2012“

In der Rechtssache C-267/11 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 30. Mai 2011,

Europäische Kommission, vertreten durch I. Rubene und E. White als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Rechtsmittelführerin,

andere Parteien des Verfahrens:

Republik Lettland, vertreten durch I. Kalniņš als Bevollmächtigten,

Klägerin im ersten Rechtszug,

unterstützt durch

Tschechische Republik, vertreten durch M. Smolek und D. Hadroušek als Bevollmächtigte,

Streithelferin im Rechtsmittelverfahren,

Republik Litauen,

Slowakische Republik,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richterin M. Berger sowie der Richter A. Borg Barthet (Berichterstatter), E. Levits und J.-J. Kasel,

* Verfahrenssprache: Lettisch.

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Januar 2013,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 31. Januar 2013

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Europäische Kommission die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 22. März 2011, Lettland/Kommission (T-369/07, Slg. 2011, II-1039, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht die Entscheidung C(2007) 3409 der Kommission vom 13. Juli 2007 über die Änderung des nationalen Plans zur Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten, den die Republik Lettland gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275, S. 32) in der durch die Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 (ABl. L 338, S. 18) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2003/87) für den Zeitraum 2008 bis 2012 übermittelt hat (im Folgenden: streitige Entscheidung), für nichtig erklärt hat.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Mit der Richtlinie 2003/87 werden internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Klimaerwärmung umgesetzt, nämlich das am 9. Mai 1992 in New York verabschiedete Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, das durch den Beschluss 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1993 (ABl. 1994, L 33, S. 11) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde, und das am 11. Dezember 1997 verabschiedete Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, das durch den Beschluss 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 (ABl. L 130, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde.

- 3 In Art. 9 der Richtlinie 2003/87 heißt es:

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

Für den in Artikel 11 Absatz 1 genannten Zeitraum wird der Plan spätestens am 31. März 2004 veröffentlicht und der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten übermittelt. Für die folgenden Zeiträume werden die Pläne mindestens achtzehn Monate vor Beginn des betreffenden Zeitraums veröffentlicht und der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten übermittelt.

...

(3) Innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung eines nationalen Zuteilungsplans durch einen Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 kann die Kommission den Plan oder einen Teil davon ablehnen, wenn er mit den in Anhang III aufgeführten Kriterien oder mit Artikel 10 unvereinbar ist. Der Mitgliedstaat trifft eine Entscheidung nach Artikel 11 Absatz 1 oder 2 nur dann, wenn Änderungsvorschläge von der Kommission akzeptiert werden. Ablehnende Entscheidungen sind von der Kommission zu begründen.“

4 Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2003/87 lautet

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

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 5 Mit Schreiben vom 16. August 2006 übermittelte die Republik Lettland der Kommission gemäß Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87 ihren nationalen Zuteilungsplan für den Zeitraum 2008 bis 2012 (im Folgenden: NZP). Nach dem NZP beabsichtigte die Republik Lettland, ihrer von Anhang I der Richtlinie 2003/87 erfassten nationalen Industrie ein durchschnittliches Jahresgesamtvolumen von 7,763883 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent zuzuteilen.
- 6 Am 29. November 2006 erließ die Kommission eine erste ablehnende Entscheidung.
- 7 Mit Schreiben vom 29. Dezember 2006 übermittelte die Republik Lettland der Kommission einen überarbeiteten NZP, der die Zuteilung von durchschnittlich 6,253146 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent pro Jahr vorsah.
- 8 Mit Schreiben vom 30. März 2007, das in englischer Sprache verfasst war, stellte die Kommission fest, dass die in dem NZP enthaltenen Informationen unvollständig waren, und ersuchte die Republik Lettland, einige Fragen zu beantworten und ihr weitere Informationen zu liefern.
- 9 Mit Schreiben vom 25. April 2007 beantwortete die Republik Lettland dieses Auskunftsersuchen.
- 10 Am 13. Juli 2007 erließ die Kommission die streitige Entscheidung.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

- 11 Mit Klageschrift, die am 26. September 2007 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Republik Lettland Klage auf Nichtigklärung der streitigen Entscheidung.
- 12 Die Republik Lettland stützte ihre Klage auf vier Gründe, nämlich erstens einen Verstoß gegen die durch den Vertrag festgelegten Zuständigkeiten im Bereich der Energiepolitik, zweitens einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, drittens die Missachtung der Verpflichtungen, die sich aus dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen ergeben, und viertens die Nichteinhaltung der in Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Dreimonatsfrist.

- 13 Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht die streitige Entscheidung wegen eines Verstoßes gegen Art. 9 Abs. 3 der genannten Richtlinie für nichtig erklärt. Es hat es nicht für erforderlich gehalten, über die Zulässigkeit und die Begründetheit der übrigen von der Republik Lettland geltend gemachten Klagegründe zu entscheiden.
- 14 Es hielt es nämlich für angezeigt, als Erstes die Begründetheit des vierten Klagegrundes, der aus der Nichteinhaltung der in Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Dreimonatsfrist hergeleitet worden war, zu prüfen.
- 15 In diesem Zusammenhang hat das Gericht zunächst in den Randnrn. 45 bis 49 des angefochtenen Urteils die Kontrollbefugnis der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 erörtert. Unter Hinweis auf seine Rechtsprechung hat es ausgeführt, dass diese Kontrollbefugnis innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des NZP durch den Mitgliedstaat vorzunehmen sei (Beschluss des Gerichts vom 30. April 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Kommission, T-387/04, Slg. 2007, II-1195, Randnr. 104, und Urteil des Gerichts vom 7. November 2007, Deutschland/Kommission, T-374/04, Slg. 2007, II-4431, Randnr. 116).
- 16 Ohne eine ablehnende Entscheidung der Kommission werde der übermittelte NZP endgültig und unterliege einer Rechtmäßigkeitsvermutung, die es dem Mitgliedstaat erlaube, ihn umzusetzen. Aus der Rechtsprechung ergebe sich nicht, dass die Kommission die Änderungen des NZP in einer förmlichen Entscheidung akzeptieren müsse. Im Gegenteil liefe eine derartige Auslegung zum einen dem Grundsatz zuwider, wonach die Kommission über keine allgemeine Befugnis zur Genehmigung des NZP verfüge, und stünde zum anderen nicht im Einklang mit der Systematik des Art. 9 Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 2003/87, der sich nicht auf eine Genehmigungsentscheidung, sondern auf eine Ablehnungsentscheidung beziehe.
- 17 Anschließend hat das Gericht in den Randnrn. 50 bis 57 des angefochtenen Urteils den Begriff „Übermittlung“ im Sinne von Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 geprüft. Erstens hat es festgestellt, dass die streitige Entscheidung nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten seit Übermittlung des überarbeiteten NZP am 29. Dezember 2006, sondern erst am 13. Juli 2007 ergangen sei. Daher war es der Ansicht, dass zu prüfen sei, ob der Begriff „Übermittlung“ eines NZP im Sinne des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 sowohl die ursprüngliche Übermittlung des NZP als auch die des – insbesondere nach einer ablehnenden Entscheidung der Kommission – überarbeiteten NZP erfasse.
- 18 In den Randnrn. 54 und 55 des angefochtenen Urteils hat das Gericht ausgeführt:
- „54 Teleologisch betrachtet soll das nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 eingeleitete Verfahren nicht nur eine Vorabkontrolle durch die Kommission ermöglichen, sondern auch Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten schaffen und ihnen insbesondere erlauben, rasch, innerhalb kurzer Fristen, zu erfahren, wie sie auf der Grundlage ihrer NZP in der betreffenden Zuteilungsperiode die Emissionszertifikate zuteilen und das gemeinschaftliche Handelssystem verwalten können. Angesichts der begrenzten Dauer dieser Periode – drei oder fünf Jahre (Art. 11 der Richtlinie 2003/87) – haben nämlich sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten ein berechtigtes Interesse daran, dass Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Inhalts des NZP rasch beigelegt werden und dass der NZP nicht während seiner gesamten Gültigkeitsdauer Gefahr läuft, von der Kommission beanstandet zu werden (Beschluss EnBW Energie Baden-Württemberg/Kommission, ... Randnr. 117).
- 55 Diese Erwägungen gelten für jeden NZP, unabhängig davon, ob es sich um die ursprünglich übermittelte Fassung oder um eine überarbeitete und später übermittelte Fassung handelt. Darüber hinaus ist das Erfordernis, dass die Kommission nach der Übermittlung eines überarbeiteten NZP eine schnelle und effiziente Kontrolle vornimmt, umso wichtiger, wenn dieser Kontrolle bereits eine erste Phase der Prüfung des ursprünglichen NZP vorausging, die gegebenenfalls zu einer ablehnenden Entscheidung und daraufhin zu Änderungen des genannten

NZP geführt hat. Wenn die Kommission vorträgt, sie dürfe die Vorschläge zur Änderung eines NZP oder einen überarbeiteten NZP prüfen, ohne die Dreimonatsfrist gemäß Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 einhalten zu müssen, so ist diese These geeignet, das Ziel einer schnellen und effizienten Kontrolle sowie die Rechtssicherheit zu konterkarieren, auf die der übermittelnde Mitgliedstaat einen Anspruch hat, um den Anlagen in seinem Hoheitsgebiet die Emissionszertifikate vor Beginn des Handelszeitraums nach Art. 11 der genannten Richtlinie zuteilen zu können.“

19 Des Weiteren hat das Gericht in Randnr. 57 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass „der Begriff ‚Übermittlung‘ im Sinne des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 sowohl die ursprüngliche als auch die anschließende Übermittlung verschiedener Versionen eines NZP [erfasst], so dass jede dieser Übermittlungen eine neue Dreimonatsfrist in Gang setzt“.

20 Daraus hat es in Randnr. 58 des angefochtenen Urteils den Schluss gezogen, dass in diesem Fall die Übermittlung des überarbeiteten NZP am 29. Dezember 2006 eine neue Dreimonatsfrist im Sinne von Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 in Gang gesetzt habe und in Randnr. 59 des angefochtenen Urteils entschieden:

„Da die Dreimonatsfrist im Sinne des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 am 29. März 2007 abgelaufen war, war das Auskunftersuchen, das die Kommission am 30. März 2007 an die Republik Lettland richtete, verfristet. Es braucht daher nicht geprüft zu werden, ob ein derartiges Ersuchen, wäre es fristgerecht geäußert worden, die Frist hätte unterbrechen oder aussetzen können und ob eine solche Unterbrechung oder Aussetzung hätte eintreten können, obwohl das betreffende Schreiben in englischer und nicht in lettischer Sprache verfasst war.“

21 In Randnr. 61 des angefochtenen Urteils hat das Gericht festgestellt, dass „der NZP unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Prüfverfahrens nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 am Ende dieses Verfahrens endgültig [wird] und ... einer Rechtmäßigkeitsvermutung [unterliegt], wenn die Kommission innerhalb der Dreimonatsfrist keine Entscheidung erlassen hat“. In Randnr. 62 des Urteils schließlich ist das Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass „[d]ie [streitige] Entscheidung ... wegen eines Verstoßes gegen Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 für nichtig zu erklären [ist], ohne dass über die Zulässigkeit und die Begründetheit der anderen von der Republik Lettland geltend gemachten Klagegründe entschieden zu werden braucht“.

Anträge der Parteien des Rechtsmittelverfahrens

22 Die Kommission beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben und der Republik Lettland die Kosten aufzuerlegen.

23 Die Republik Lettland beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen.

24 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 29. September 2011 ist die Tschechische Republik als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Republik Lettland zugelassen worden.

Zum Rechtsmittel

25 Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf einen einzigen Grund, den sie aus einem Rechtsfehler herleitet, den das Gericht bei seiner Auslegung von Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 begangen haben soll.

Vorbringen der Parteien

- 26 Nach Ansicht der Kommission beruhen die Erwägungen des Gerichts auf einer unzutreffenden Auslegung von Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 im Beschluss EnBW Energie Baden-Württemberg/Kommission. In diesem Beschluss habe das Gericht bei seiner Beurteilung die Sätze 1 und 2 des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 miteinander vermengt, so dass Satz 2 letztlich völlig seines Inhalts entleert sei.
- 27 Das Gericht sei zu Unrecht der Auffassung gewesen, die Vorlage der in diesem Satz 2 vorgesehenen Änderungen stelle bloß einen Teil des ursprünglichen Verfahrens zu Prüfung des NZP dar, das nicht unbedingt durch eine förmliche Entscheidung abgeschlossen zu werden brauche, insbesondere wenn der Mitgliedstaat im Lauf dieses Verfahrens sämtliche geforderten Änderungen vornehme. So habe das Gericht auch entschieden, dass die Kommission, wenn der Mitgliedstaat eine Änderung des NZP ablehne, die Möglichkeit habe, eine ablehnende Entscheidung vor Ablauf der Dreimonatsfrist zu erlassen.
- 28 Die Kommission hält den Ansatz des Gerichts, die übermittelten Änderungen so zu prüfen, als handele es sich um die Übermittlung eines neuen NZP, und folglich erneut die in Art. 9 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene Dreimonatsfrist anzuwenden, für unzutreffend. Sie meint nämlich, dass dieser Ansatz der einleitenden Formulierung von Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie, wonach die Frist am Tag der Übermittlung des in Art. 9 Abs. 1 genannten NZP, d. h. am Tag der ersten Übermittlung durch den Mitgliedstaat, zu laufen beginne, zuwiderlaufe und dass sich diese Formulierung nicht auf die Prüfung der in Art. 9 Abs. 3 Satz 2 der Richtlinie 2003/87 vorgesehenen Änderungen beziehe.
- 29 Außerdem stehe entgegen der Auffassung des Gerichts dessen Auslegung von Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 nicht im Einklang mit einer teleologischen Auslegung von Art. 9 Abs. 3. Ganz im Gegenteil, indem das Gericht das in Art. 9 Abs. 3 Satz 2 dieser Richtlinie vorgesehene Verfahren ausgeschlossen und die Eröffnung eines neuen Verfahrens nach den Vorschriften des Art. 9 Abs. 3 Satz 1 verlangt habe, wenn die Kommission den NZP oder einen Teil davon ablehne, habe es den Vertrauensschutz beeinträchtigt und könne die Durchführung des NZP behindern.
- 30 Schließlich meint die Kommission, dass der Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87, insbesondere Abs. 3 Satz 2, dahin auszulegen sei, dass diese Stufe des Verfahrens nicht den gesamten Plan als solchen betreffe, sondern ausschließlich die Änderungen des NZP. Folgte man dem Ansatz des Gerichts, müsste der gesamte NZP neu beurteilt werden und man laufe Gefahr, ein völlig unterschiedliches Ergebnis zu erzielen. Endeten diese wiederholten Beurteilungen jedes Mal mit einer Ablehnung durch die Kommission, könnte dieses Verfahren endlos neu begonnen werden.
- 31 Wenn der Gesetzgeber ihr die Aufgabe übertragen habe, die Änderungen des NZP zu akzeptieren, (und ihr nicht lediglich erlaubt habe, ihnen nicht zu widersprechen), dann deshalb, weil mit der Richtlinie 2003/87 ein sicherer und vorhersehbarer Rahmen geschaffen werden solle, der es den Wirtschaftsteilnehmern ermögliche, die Verringerung ihrer Emissionen unter möglichst sicheren Bedingungen vor auszuplanen. Dieser NZP begründe gesetzliche Ansprüche und berechtigte Erwartungen, so dass Änderungen dieses Plans nicht auf dem Unterlassen einer Handlung beruhen dürften, sondern aufgrund einer aktiven und transparenten Handlung der Europäischen Union vorgenommen werden müssten.
- 32 Die Republik Lettland hebt zunächst hervor, dass gemäß dem Zweck des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 das Verfahren zur Koordinierung des NZP geeignet sein müsse, die Aufstellung dieses Plans effizient und schnell zu gewährleisten, was erforderlich sei, um das in Art. 1 dieser Richtlinie festgelegte Ziel zu erreichen, nämlich „auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken“.

- 33 Die Republik Lettland widerspricht der von der Kommission vorgeschlagenen Auslegung und meint, dass diese den Zielen der Richtlinie 2003/87 zuwiderlaufe. Sie bedeute, dass der Erlass von Änderungen des NZP ausschließlich im Ermessen der Kommission stehe, das darüber hinaus zeitlich nicht befristet sein solle. Wäre nach Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 stets eine förmliche Entscheidung erforderlich, um Änderungen des NZP zu akzeptieren, wäre das Verfahren der Genehmigung des gesamten NZP komplizierter und formalisierter. Zudem könnten sich die Mitgliedstaaten dann nicht darauf verlassen, dass die Kommission ihre Einwände innerhalb einer bestimmten Frist geltend machen werde. Folglich seien die Rechtssicherheit und die Vorhersehbarkeit nicht gewährleistet.
- 34 Schließe man sich der Auslegung der Kommission an und betrachte man Satz 2 des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 gesondert, werde eine Situation geschaffen, in der der Kommission im Verfahren der Genehmigung von Änderungen umfangreichere Befugnisse eingeräumt würden als im Verfahren der Genehmigung oder Ablehnung des ursprünglich eingereichten NZP. Die von der Kommission vorgeschlagene Auslegung führe dazu, dass die Genehmigung von Änderungen des NZP im Gegensatz zu dessen ursprünglicher Genehmigung keinem zeitlichen Kriterium unterworfen sei, während dieses Verfahren gleichzeitig noch einem sachlichen Kriterium unterliege. Eine derartige Auslegung stehe weder mit Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 noch allgemein mit den Zielen der Systeme für einen Emissionshandel im Einklang.
- 35 Der Unionsgesetzgeber habe der Kommission ein sehr weites Ermessen eingeräumt und ihr nicht nur die Befugnis übertragen, Einwände gegen den ursprünglich eingereichten NZP geltend zu machen, sondern auch, zu prüfen, ob diese Einwände berücksichtigt worden seien. Darüber hinaus habe er der Kommission die Befugnis erteilt, eine ablehnende Entscheidung zu erlassen, wenn sie die vorgenommenen Änderungen für nicht akzeptabel halte. Sachgerecht sei es, davon auszugehen, dass diese Befugnis wie im Verfahren der Prüfung des ursprünglichen NZP sowohl zeitlich als auch sachlich eingeschränkt sei.
- 36 In diesem Zusammenhang weist die Republik Lettland darauf hin, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehöre, u. a. verlange, dass die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschritten, was zur Erreichung der legitimen Ziele, die mit der betreffenden Regelung verfolgt würden, geeignet und erforderlich sei. In diesem Fall werde zwar das Recht der Kommission, die Änderungen zu bewerten, nicht in Abrede gestellt, es könne aber auch nicht als absolut und unbeschränkt angesehen werden. Die Auslegung des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87, die in den Randnrn. 6 bis 9 des Rechtsmittels der Kommission vorgeschlagen werde, führe zu einem Ergebnis, das für die Mitgliedstaaten unverhältnismäßig sei sowie berechtigte Erwartungen missachte und gegen die Rechtssicherheit verstoße.
- 37 Die systematische Auslegung von Art. 9 Abs. 3 Satz 2 anhand von Art. 9 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2003/87, der der Kommission die Möglichkeit biete, Änderungen auch stillschweigend, d. h. ohne eine förmliche Entscheidung, gutzuheißen, müsse zu dem Ergebnis führen, dass das Verfahren zur Genehmigung von Änderungen ebenso umfassend sein müsse wie das auf den ursprünglich vorgelegten NZP anwendbare. Dies ergebe sich auch implizit aus Art. 9 Abs. 3 Satz 3 dieser Richtlinie, der ein Begründungserfordernis nicht für den Fall vorsehe, dass die Kommission die Änderungen genehmige, sondern für den Fall, dass sie diese abgelehnt habe. Auch könne die Kommission ihre Absicht innerhalb einer Frist von drei Monaten stillschweigend äußern.
- 38 Aus der systematischen und teleologischen Auslegung ergebe sich, dass die in Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 vorgesehene Frist von drei Monaten nicht nur auf den übermittelten NZP Anwendung finde, sondern auch auf die Änderungen dieses Plans.
- 39 Ein effizientes und schnelles Verfahren der Übermittlung des NZP sei notwendig, da gemäß Art. 11 der Richtlinie 2003/87 nachfolgende Maßnahmen erst erlassen werden könnten, nachdem der NZP oder die Änderungen genehmigt worden seien. Dagegen könne dieses effiziente, schnelle und „für die

wirtschaftliche Entwicklung nicht nachteilige“ Ergebnis nicht erreicht werden, wenn der Kommission, wie diese meine, zeitlich unbegrenzt die Befugnis zustünde, die Änderungen zu prüfen. Durch die Unvorhersehbarkeit der Frist (und des Inkrafttretens) könne weder für die Wirtschaftsteilnehmer noch für die Mitgliedstaaten noch für andere am Binnenmarkt der Union Beteiligte Rechtssicherheit und Vertrauensschutz geschaffen werden.

- 40 Ferner sei die in Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 für die Prüfung des ursprünglichen Plans festgelegte Frist als zwingend anzusehen. Auch wenn die Dreimonatsfrist nach dieser Richtlinie nicht ausdrücklich auf die Prüfung der Änderungen Anwendung finde, hätte sie keinen Sinn, wenn die Kommission ursprünglich an eine bestimmte Frist gebunden wäre, diese Befristung aber nicht für die Prüfung der Änderungen gälte. Das Abstimmungsverfahren verlöre so an Transparenz, Vorhersehbarkeit und Wirksamkeit. Daher könne eine längere Frist, selbst wenn die Dreimonatsfrist nicht in allen Fällen unmittelbar auf die Änderungen angewandt werden könne, nicht als „angemessene Frist“ angesehen werden.
- 41 Mit ihrer Streithilfe schließt sich die Tschechische Republik den von der Republik Lettland vorgetragenen Argumenten an, mit denen die Richtigkeit der vom Gericht im angefochtenen Urteil vorgenommenen Auslegung geltend gemacht wird.
- 42 Die Tschechische Republik trägt vor, dass nach den Bestimmungen der Art. 9 bis 11 der Richtlinie 2003/87 dem Handelszeitraum zeitlich mehrere vorbereitende Stufen vorausgingen, für die diese Richtlinie einen genauen Zeitplan festlege. Aus einer Prüfung dieses in der Richtlinie 2003/87 enthaltenen Zeitplans ergebe sich, dass der Unionsgesetzgeber für die „Genehmigung“ eines von einem Mitgliedstaat mitgeteilten NZP einen verbindlichen Zeitraum von sechs Monaten bestimmt habe.
- 43 Da der Kommission innerhalb dieser sechs Monate eine Frist von drei Monaten für eine etwaige Ablehnung des ursprünglich übermittelten NZP zur Verfügung stehe, sei offenkundig, dass für die Genehmigung von Änderungen, die der Mitgliedstaat nach einer solchen Ablehnung durch die Kommission vorgeschlagen habe, nur noch drei Monate dieses Zeitraums übrig blieben.
- 44 Soweit die Kommission in ihrem Rechtsmittel auf eine „angemessene Frist“ verweise, bestehe daher unter Berücksichtigung des oben genannten verbindlichen Zeitplans kein Zweifel daran, dass eine solche Frist drei Monate nicht überschreiten könne und sogar kürzer sein müsse, da der Mitgliedstaat nach der ablehnenden Entscheidung auch eine gewisse Zeit benötige, um die notwendigen Änderungen vorzubereiten, wobei er durch den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gebunden sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 45 Die durch das vorliegende Rechtsmittel aufgeworfene Frage betrifft die Auslegung von Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87. Dieser Absatz enthält drei Regeln. Gemäß Art. 9 Abs. 3 Satz 1 kann die Kommission innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung eines nationalen Zuteilungsplans durch einen Mitgliedstaat den Plan oder einen Teil davon ablehnen, wenn er mit den in Anhang III aufgeführten Kriterien oder mit Art. 10 dieser Richtlinie unvereinbar ist. Nach Satz 2 dieser Bestimmung trifft der Mitgliedstaat eine Entscheidung nach Art. 11 Abs. 1 oder 2 der Richtlinie nur dann, wenn Änderungsvorschläge von der Kommission akzeptiert werden.
- 46 Erstens besteht nach Art. 9 der Richtlinie 2003/87 für einen NZP, den ein Mitgliedstaat der Kommission übermittelt hat, nach Beendigung des Verfahrens eine Rechtmäßigkeitsvermutung, da er nach Ablauf der in Art. 9 Abs. 3 vorgesehenen Dreimonatsfrist als endgültig angesehen wird, sofern die Kommission keine Einwände hat, so dass der betreffende Mitgliedstaat den NZP erlassen kann.

- 47 Zweitens ist, wie das Gericht in Randnr. 46 des angefochtenen Urteils zutreffend ausgeführt hat, die aus Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 folgende Befugnis der Kommission zur Prüfung und Ablehnung eines NZP eng umrissen, da sie sowohl inhaltliche als auch zeitliche Grenzen hat. Zum einen ist sie darauf beschränkt, dass die Kommission die Vereinbarkeit des NZP mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 und mit Art. 10 dieser Richtlinie prüft, und zum anderen ist sie innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung des NZP durch den Mitgliedstaat vorzunehmen.
- 48 Doch sieht Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 hinsichtlich der möglichen Änderungen eines NZP keine Beschränkungen vor, abgesehen davon, dass sie akzeptiert werden müssen. So können die Änderungen eines NZP von der Kommission veranlasst worden sein, aber auch auf Initiative des Mitgliedstaats selbst erfolgt sein.
- 49 In diesem Zusammenhang wendet sich die Kommission gegen die Auslegung von Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87, wie sie sich aus dem angefochtenen Urteil ergibt, insbesondere gegen die These, wonach, wenn sie innerhalb von drei Monaten einem NZP nicht widersprochen hat, der auf ihre Aufforderung hin geändert wurde, nachdem sie seine erste Fassung abgelehnt hatte, der geänderte NZP als endgültig angesehen wird und von dem Mitgliedstaat, der ihn übermittelt hat, erlassen werden kann.
- 50 Insbesondere macht sie geltend, dass Art. 9 Abs. 3 Satz 2 der Richtlinie 2003/87 nicht nur auf einen NZP Anwendung finde, der auf alleinige Initiative des Mitgliedstaats geändert worden sei, nachdem er von der Kommission akzeptiert worden sei, sondern auch auf jede spätere Übermittlung eines nach der Entscheidung über die Ablehnung einer ersten Fassung geänderten NZP, so dass sein Erlass erfordere, dass vorher eine positive Entscheidung der Kommission über die Vereinbarkeit ergangen sei.
- 51 Dieser Auslegung kann nicht gefolgt werden.
- 52 Zunächst ist die Kommission nämlich an eine Dreimonatsfrist gebunden, innerhalb deren sie einen übermittelten NZP ablehnen kann. Die Notwendigkeit dieser Frist ergibt sich aus dem Zeitplan der Richtlinie 2003/87, der in ihren Art. 9 Abs. 1 und 11 Abs. 2 festgelegt ist. Danach werden die Pläne der Kommission mindestens 18 Monate vor Beginn des betreffenden Zeitraums übermittelt und spätestens zwölf Monate vor Beginn des Zeitraums durch eine Zuteilung von Emissionsrechten umgesetzt. Wird ein geänderter NZP übermittelt, nachdem seine ursprüngliche Fassung von der Kommission abgelehnt wurde, ist die Einhaltung dieser Dreimonatsfrist insofern umso mehr gerechtfertigt, als bis zur Umsetzung des Plans deutlich weniger Zeit verbleibt als bei der ersten Übermittlung des NZP.
- 53 Insoweit kann die Kommission nicht geltend machen, dass die sich aus dem angefochtenen Urteil ergebende Auslegung von Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 unter bestimmten Umständen bewirken könne, dass einem Mitgliedstaat ermöglicht werde, das Verfahren der Prüfung eines NZP hinauszuzögern, da es zwangsläufig im Interesse der Mitgliedstaaten liegt, innerhalb der Fristen, die nach den in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils angeführten Bestimmungen vorgesehen sind, zu einem Erlass der NZP zu gelangen.
- 54 Außerdem ergibt sich sowohl aus Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87 als auch aus den Vorarbeiten zu dieser Richtlinie, dass die der Kommission eingeräumte Befugnis keine Befugnis zur Auswechslung oder Vereinheitlichung darstellt, die eine Berechtigung zur Festlegung einer Obergrenze für die zuzuteilenden Treibhausgasemissionszertifikate einschliesse, sondern nur eine Befugnis zur Kontrolle der Vereinbarkeit der NZP mit den Kriterien des Anhangs III der Richtlinie 2003/87 (Urteile vom 29. März 2012, Kommission/Polen, C-504/09 P, Randnr. 80, und Kommission/Estland, C-505/09 P, Randnr. 82). Die Kommission ist somit lediglich befugt, diese Vereinbarkeit zu prüfen und den NZP wegen Unvereinbarkeit mit diesen Kriterien oder Bestimmungen abzulehnen.

- 55 Hat in diesem Zusammenhang der Unionsgesetzgeber eine Frist von drei Monaten als ausreichend angesehen, um der Kommission zu ermöglichen, ihre Kontrollbefugnis auszuüben und einen übermittelten NZP, der mit den genannten Kriterien nicht vereinbar ist, abzulehnen, ist diese Frist bei der Kontrolle der geänderten Fassung dieses NZP insofern erst recht als ausreichend anzusehen, als die Kommission die Angaben zu dem vom NZP betroffenen Zweig der nationalen Industrie bereits ein erstes Mal prüfen konnte.
- 56 Entgegen den Ausführungen der Kommission nimmt diese Auslegung Art. 9 Abs. 3 Satz 2 der Richtlinie 2003/87 nicht die praktische Wirksamkeit. Diese Bestimmung kann nämlich Anwendung finden, wenn die Kommission einen von dem Mitgliedstaat übermittelten NZP nicht abgelehnt hat, den der Mitgliedstaat daher umsetzen kann, und wenn der betreffende Mitgliedstaat etwaige Änderungen nach Genehmigung durch die Kommission berücksichtigen kann.
- 57 Drittens sind nach Art. 9 Abs. 3 Satz 3 der Richtlinie 2003/87 Entscheidungen der Kommission, mit denen ein NZP abgelehnt wird, zu begründen. Diese Bestimmung setzt somit ein aktives Handeln der Kommission voraus, das in Anbetracht der sich aus dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/87 ergebenden Ziele der Effizienz und der Leistung – unabhängig davon, auf welcher Stufe des Verfahrens der Prüfung der Vereinbarkeit eines NZP – zeitlich eingegrenzt sein muss.
- 58 Das Gericht hat daher keinen Rechtsfehler begangen, als es festgestellt hat, dass die Befugnis der Kommission, die geänderte Fassung eines NZP nach einer ersten Entscheidung, mit der die erste Fassung des NZP abgelehnt wurde, abzulehnen, der Dreimonatsfrist nach Art. 9 Abs. 3 Satz 1 der Richtlinie 2003/87 unterliegen muss.
- 59 Daher ist der einzige Rechtsmittelgrund der Kommission zurückzuweisen. Somit ist das Rechtsmittel ebenfalls zurückzuweisen.

Kosten

- 60 Ist das Rechtsmittel unbegründet, entscheidet der Gerichtshof nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs über die Kosten.
- 61 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Republik Lettland die Verurteilung der Kommission nicht beantragt hat, tragen die Kommission und die Republik Lettland jeweils ihre eigenen Kosten.
- 62 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Die Tschechische Republik, die dem vorliegenden Verfahren als Streithelferin beigetreten ist, trägt daher ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.**
- 2. Die Europäische Kommission, die Republik Lettland und die Tschechische Republik tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften