

## Info-Service 8/2015

### **EuGH: Sanktionen im Emissionshandel rechtswidrig**

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem Urteil vom 29. April 2015 für Recht erkannt, dass ein Anlagenbetreiber, der in gutem Glauben gemäß seinem verifizierten Emissionsbericht Emissionsberechtigungen abgegeben hat, nicht unter die Sanktion einer Zahlung von € 100 pro nicht abgegebener Emissionsberechtigung fällt, wenn sich der Emissionsbericht später als fehlerhaft erweist. Damit ist die bisherige Sanktionspraxis der DEHSt rechtswidrig.

#### **I. Hintergrund**

Das Verfahren betrifft folgende Konstellation: Ein Anlagenbetreiber hat gemäß seinem Emissionsbericht, der nach den gesetzlichen Anforderungen verifiziert worden war, Emissionsberechtigungen abgegeben. Zu einem späteren Zeitpunkt stellte die DEHSt nach Prüfung des Emissionsberichts fest, dass dieser aufgrund eines kleineren, fahrlässigen Fehlers (wie etwa eines Zahlendrehers bei der Übertragung der Daten) falsch war. Die DEHSt legte dann aufgrund der höheren „tatsächlich verursachten“ Emissionen fest, dass die noch fehlenden Emissionsberechtigungen abzugeben sind. In Höhe der Differenz der noch abzugebenden Emissionsberechtigungen setzte die DEHSt zudem eine Zahlungspflicht fest.

Gegen diese Sanktionsbescheide hatten die betroffenen Anlagenbetreiber geklagt. Das VG Berlin hat in Entscheidungen von 2010, bestätigt durch Entscheidungen des OVG Berlin-Brandenburg von 2011, festgestellt, dass diese Sanktionspraxis der DEHSt rechtswidrig sei. Denn der Anlagenbetreiber sei in seinem guten Glauben auf die Verifizierung seines Emissionsberichts geschützt, da das TEHG keine verbindliche Feststellung der Abgabepflicht vorsehe.

Parallel hatte der EuGH auf ein Vorlageersuchen des schwedischen Obersten Gerichtshofs in einem Urteil vom 17. Oktober 2013 (Rechtssache „Billerud“) eine formale Sichtweise eingenommen. Nach dieser strengen Betrachtungsweise muss jede Verletzung der Abgabepflicht automatisch, ohne Rücksicht auf die Gründe und auch bei bloßen Versäumnissen der Anlagenbetreiber, sanktioniert werden.



Das BVerwG hat sodann in den Revisionsverfahren gegen die oben genannten Entscheidungen des OVG Berlin-Brandenburg mit einer Entscheidung vom 20. Februar 2014 das Verfahren ausgesetzt und wiederum den EuGH angerufen mit der Frage, ob diese Konstellation der automatischen Sanktion unterliegt. Der EuGH hat nun wie die bisherige deutsche Rechtsprechung und gemäß der Empfehlung des Generalanwalts beim EuGH aus seinen Schlussanträgen vom 5. Februar 2015 (vgl. unseren Infoservice 2/2015) entschieden.

## II. Inhalt

Das Urteil des EuGH vom 29. April 2015 umfasst zwei Aspekte:

### 1. Keine Zahlungspflicht bei Abgabe wie geprüfter Emissionsbericht

Der EuGH hat zum einen entschieden, dass die maßgebliche Norm über Sanktionen der Emissionshandels-Richtlinie (Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87/) dahin auszulegen ist, dass sie auf einem Betreiber, der eine Anzahl von Emissionsberechtigungen abgegeben hat, die den Emissionen von Treibhausgasen im Vorjahr entspricht, wie sie gemeldet und geprüft worden sind, keine Anwendung findet. Dies gilt in der Konstellation, dass die nationale Behörde in einer zusätzlichen, nach Ablauf der Abgabefrist durchgeführten Prüfung feststellt, dass diese Emissionen als zu gering ausgewiesen wurden, so dass die Anzahl der abgegebenen Zertifikate nicht ausreicht.

Dies begründete der EuGH im Wesentlichen mit drei Argumenten:

1. Wie bereits der Generalanwalt ausführte, stellt die Verpflichtung der Betreiber, bis zum 30. April des laufenden Jahres eine den Emissionen im vorhergehenden Kalenderjahr entsprechende Anzahl von Emissionsberechtigungen abzugeben, eine der Säulen des gesamten Emissionshandelssystems dar. Der Inhalt dieser Abgabeverpflichtung, nämlich die Anzahl der abzugebenden Berechtigungen, ergibt sich nach den Bestimmungen der Richtlinie allein aus dem vom Betreiber abgegebenen und von einer unabhängigen Sachverständigenstelle **geprüften Emissionsbericht**. Die Richtlinie sieht keine weiteren Kontrollmechanismen über die Höhe der Abgabepflicht vor und macht die Abgabe von Emissionsberechtigungen auch von keinen weiteren Voraussetzungen abhängig. Daher könne die Richtlinie nicht dahin ausgelegt werden, dass wegen eines Verstoßes gegen eine Verpflichtung, die die Richtlinie selbst nicht weiter eindeutig festlegt, automatisch eine Sanktion aufzuerlegen sei.

2. Weiterhin führt der EuGH die **Systematik** der Sanktionsregelung der Emissionshandels-Richtlinie als Argument an: Darin seien nämlich in Art. 16 Abs. 3 und in Art. 16 Abs. 1 zwei unterschiedliche Sanktionsregelungen enthalten. Nach Art. 16 Abs. 1 sei es Sache der Mitgliedstaaten, Sanktionen gegen einen Betreiber festzulegen, der zwar die Abgabepflicht an sich erfüllt, aber andere Anforderungen nicht einhält. Hält man wie der EuGH Art. 16 Abs. 3 hier nicht für anwendbar, so bleibe ein Betreiber bei einem fehlerhaften Emissionsbericht nicht sanktionslos. Vielmehr ergebe sich die Möglichkeit einer Sanktionierung nach Art. 16 Abs. 1.
3. Schließlich ergebe sich die Nichtanwendbarkeit einer automatischen Sanktion in der vorliegenden Konstellation aus dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip**. Denn es sei unverhältnismäßig, einem Betreiber, der in guten Glauben auf den verifizierten Emissionsbericht vertraut, zu sanktionieren. Denn er könne eine solche spätere Kontrolle durch die DEHSt nicht hinreichend sicher vorhersehen.

## 2. Passende Sanktion ist noch festzulegen

Zum anderen hat der EuGH entschieden, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, im Einklang mit dem oben bei 1.2. erwähnten Art. 16 Abs. 1 der Emissionshandels-Richtlinie die Sanktionen festzulegen, die in der hier vorliegenden Konstellation verhängt werden können.

Zur Begründung stellt der EuGH darauf ab, dass die Sanktionen nach Art. 16 Abs. 1 gegenüber der begangenen Zuwiderhandlung **verhältnismäßig** sein müssen. Dies bedeutet insbesondere, dass die zuständigen nationalen Behörden sämtliche spezifischen tatsächlichen und rechtlichen Umstände des jeweiligen Einzelfalls berücksichtigen müssen, um festzustellen, ob eine und gegebenenfalls welche Sanktion gegen ein Betreiber zu verhängen ist. Bei dieser Beurteilung seien insbesondere das Verhalten des Betreibers und sein guter Glaube zu berücksichtigen.

## III. Ausblick

Mit dieser Entscheidung des EuGH in dem Vorabentscheidungsverfahren muss nun das Bundesverwaltungsgericht abschließend die eigentliche Verwaltungsstreitsache entscheiden. Bereits in dem Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH konnte man erkennen, dass das Bundesverwaltungsgericht deutlich dazu tendiert, wie die bisherige deutsche Rechtsprechung zu entscheiden. Daher kann eine Entscheidung in diese Richtung erwartet werden.

Nach dem zweiten Aspekt der Entscheidung des EuGH bleibt es jedoch Sache der Mitgliedstaaten, Sanktionen festzulegen, die in der hier vorliegenden Konstellation verhängt werden können. Nach der bisherigen deutschen Rechtsprechung unterliegt der Anlagenbetreiber zwar nicht der Zahlungspflicht, hat aber durchaus die von der DEHSt noch eingeforderten Emissionsberechtigungen abzugeben (vgl. Art. 16 Abs. 3 S. 3 der Emissionshandels-Richtlinie und § 30 Abs. 3 TEHG). Insofern bleibt abzuwarten, ob das Bundesverwaltungsgericht diese Form der Sanktion festlegt.

Mit einer entsprechenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wäre dann die bisherige Sanktionspraxis der DEHSt rechtswidrig. Die ruhend gestellten Widerspruchs und Klageverfahren, die vergleichbare Fälle betreffen, müssten dann so entschieden werden, dass die DEHSt die Sanktionsbescheide aufhebt. Dies hat sie bereits in einer Mitteilung vom 29. April 2015 angekündigt.

Zugleich verweist die DEHSt in ihrer Mitteilung vom 29. April 2015 auf die Möglichkeit, einen fehlerhaften Emissionsbericht mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 € zu ahnden (Ordnungswidrigkeit nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 TEHG). Da diese Vorschrift jedoch erst mit der dritten Zuteilungsperiode eingeführt worden ist, gilt sie nur für aktuelle Fälle und nicht für die Altfälle aus der ersten und zweiten Zuteilungsperiode, die Gegenstand der noch anhängigen Widerspruchs- und Klageverfahren sind.

Unabhängig davon hat das Verwaltungsgericht Berlin im November 2014 in einem weiteren Vorabentscheidungsverfahren an den EuGH die Frage gestellt, ob eine Zahlungspflicht i.H.v. € 100 pro nicht abgegebener Emissionsberechtigung verhältnismäßig sei. Für Anlagenbetreiber, die nicht gemäß der oben erörterten Entscheidung vollständig von Sanktionen ausgenommen werden, besteht also die Hoffnung, dass zumindest die Höhe der Sanktion gemindert wird.

Dr. Markus Ehrmann  
[ehrmann@kk-rae.de](mailto:ehrmann@kk-rae.de)