Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA CURȚII (Camera a șasea)

26 martie 2020*

„Trimitere preliminară – Mediu – Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră – Directiva 2003/87/CE – Penalitate pentru exces de emisii – Lipsa unei cauze de exonerare în cazul dispunerii efective de cotele nerestituite, cu excepția cazului de forță majoră – Imposibilitatea de ajustare a cuantumului penalității – Proporționalitate – Articolele 20, 41, 47 și articolul 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Principiul protecției încrederii legitime”

În cauza C-113/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Cour administrative (Curtea Administrativă, Luxemburg), prin decizia din 7 februarie 2019, primită de Curte la 12 februarie 2019, în procedura

Luxaviation SA

împotriva

Ministre de l’Environnement,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din domnul M. Safjan, președinte de cameră, domnul J.-C. Bonichot (raportor), președintele Camerei întâi, și doamna C. Toader, judecător,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Luxaviation SA, de N. Bannasch și de M. Zins, avocats;

– pentru guvernul luxemburghez, de D. Holderer și de T. Uri, în calitate de agenți;

– pentru guvernul neerlandez, de M. K. Bulterman și de J. Langer, în calitate de agenți;

– pentru Parlamentul European, de L. Darie, de C. Ionescu Dima și de A. Tamás, în calitate de agenți;

– pentru Consiliul Uniunii Europene, de K. Michoel și de A. Westerhof Löfflerová, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: franceza.

– pentru Comisia Europeană, de J.-F. Brakeland și de A. C. Becker, în calitate de agenți,

având în vedere decizia luată, după ascultarea avocatei generale, de a se pronunța prin ordonanță motivată, în conformitate cu articolul 99 din Regulamentul de procedură al Curții,

dă prezenta

Ordonanță

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 (JO 2009, L 140, p. 63, denumită în continuare „Directiva 2003/87”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Luxaviation SA, pe de o parte, și ministre de l'Environnement (ministrul mediului, Luxemburg), pe de altă parte, în legătură cu respectarea de către Luxaviation a obligațiilor sale în materie de restituire a cotelor de emisie de CO_2 aferente anului 2015.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2003/87

3 Considerentele (5)-(7) ale Directivei 2003/87 au următorul cuprins:

„(5) Comunitatea și statele membre au convenit să își îndeplinească împreună angajamentele de a reduce emisiile antropice de gaze cu efect de seră în temeiul Protocolului de la Kyoto […]. Prezenta directivă are ca obiectiv aducerea unei contribuții la îndeplinirea mai eficientă a angajamentelor Comunității Europene și ale statelor membre prin intermediul unei piețe europene eficiente a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, în condițiile unei diminuări cât mai reduse a dezvoltării economice și a ocupării forței de muncă.

(6) Decizia 93/389/CEE a Consiliului din 24 iunie 1993 privind un mecanism de supraveghere a emisiilor de CO_2 și de alte gaze cu efect de seră pe teritoriul Comunității [JO 1993, L 167, p. 31] a instituit un mecanism de supraveghere a emisiilor de gaze cu efect de seră și de evaluare a progresului înregistrat în îndeplinirea angajamentelor în privința acestor emisii. Mecanismul va oferi asistență statelor membre pentru determinarea cantității totale de cote care trebuie alocate.

(7) Dispozițiile comunitare privind alocarea cotelor de către statele membre sunt necesare pentru a contribui la menținerea integrității pieței interne și la evitarea denaturării concurenței.”

4 Articolul 4 din această directivă are următorul cuprins:

„Statele membre se asigură că, de la 1 ianuarie 2005, nicio instalație nu realizează niciuna dintre activitățile enumerate în anexa I care generează emisii specificate pentru activitatea în cauză, cu excepția cazurilor în care operatorul deține un permis eliberat de autoritatea competentă în conformitate cu articolele 5 și 6 […]”

5 În conformitate cu articolul 6 alineatul (2) din directiva menționată:

„Permisele de emisie de gaze cu efect de seră conțin următoarele elemente:

[…]

(e) obligația de a restitui cote, altele decât cotele eliberate în temeiul capitolului II, care corespund emisiilor totale ale instalației în fiecare an calendaristic […], în termen de patru luni de la sfârșitul anului în cauză.”

6 Articolul 11 alineatul (2) din aceeași directivă prevede:

„Până la data de 28 februarie a fiecărui an, autoritățile competente emit cantitatea de cote care trebuie alocate pentru anul respectiv […]”

7 Articolul 12 din Directiva 2003/87, referitor la transferul, restituirea și anularea cotelor, prevede la alineatul (3):

„[…] statele membre se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, operatorul fiecărei instalații restituie un număr de certificate, altele decât certificatele eliberate în temeiul capitolului II, care este egal cu totalul emisiilor instalației în cauză pe parcursul anului calendaristic anterior […] și că respectivele certificate sunt ulterior anulate. […]”

8 Neîndeplinirea acestei obligații este sancționată, pe lângă publicarea numelui operatorilor care nu o respectă prevăzută la alineatul (2) al articolului 16 din Directiva 2003/87, cu o penalitate prevăzută la alineatul (3) al aceluiași articol, conform căruia:

„Statele membre se asigură că oricărui operator sau operator de aeronave care nu restituie, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, cote suficiente pentru a-și acoperi emisiile din anul anterior i se aplică o penalitate pentru exces de emisii. Penalitatea pentru exces de emisii este de 100 EUR pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul sau operatorul de aeronave nu a restituit cotele. Plata penalității pentru exces de emisii nu exonerează operatorul sau operatorul de aeronave de obligația de a restitui un număr de cote egal cu depășirea respectivă de emisii, la restituirea cotelor pentru următorul an calendaristic.”

9 Potrivit articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2003/87:

„Statele membre stabilesc normele referitoare la sancțiunile aplicabile în cazul în care sunt încălcate dispozițiile de drept intern adoptate în temeiul prezentei directive și iau măsurile necesare pentru a asigura aplicarea acestor norme. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare. […]”

Regulamentul (UE) nr. 389/2013

10 Articolul 67 din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei din 2 mai 2013 de creare a registrului Uniunii în conformitate cu Directiva 2003/87 și cu Deciziile nr. 280/2004/CE și nr. 406/2009/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 920/2010 și (UE) nr. 1193/2011 ale Comisiei (JO 2013, L 122, p. 1) prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Un operator sau un operator de aeronave restituie certificate propunând registrului Uniunii:

(a) să transfere un număr specificat de certificate create pentru conformitate în aceeași perioadă de comercializare din contul de depozit pentru operator relevant sau din contul de depozit pentru operatorul de aeronave relevant către contul UE de eliminare a certificatelor;

(b) să înregistreze numărul și tipul de certificate transferate ca fiind restituite pentru emisiile instalației operatorului sau pentru emisiile operatorului de aeronave pentru perioada în curs.

(2) Certificatele pentru aviație pot fi restituite numai de operatorii de aeronave."

Dreptul luxemburghez

11 Directiva 2003/87 a fost transpusă în dreptul luxemburghez prin loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre […] (Legea din 23 decembrie 2004 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră […], *Mémorial* A 2004, p. 3792).

12 Articolul 13 din această lege, în versiunea aplicabilă Ordinului din 31 octombrie 2016 în discuție în litigiul principal (*Mémorial* A 2012, p. 4410) (denumită în continuare „Legea din 23 decembrie 2004"), prevede la alineatul 2 bis:

„Ministrul se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, fiecare operator de aeronave restituie un număr de certificate egal cu totalul emisiilor din anul calendaristic anterior, verificate în conformitate cu articolul 16, care rezultă din activitățile aeriene pentru care este considerat operatorul aeronavei, menționate în anexa I. Certificatele restituite sunt ulterior anulate de ministru."

13 Articolul 15 din această lege prevede:

„Fiecare operator al unei instalații sau operator de aeronave monitorizează și raportează ministrului emisiile instalației sale produse pe parcursul fiecărui an calendaristic sau, de la 1 ianuarie 2010, ale aeronavei al cărei operator este, după încheierea anului respectiv, în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 601/2012 citat anterior."

14 Potrivit articolului 20 alineatele 3 și 7 din aceeași lege:

„3. Oricărui operator sau operator de aeronave care nu restituie, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, un număr de cote suficient pentru a-și acoperi emisiile din anul anterior i se aplică o penalitate pentru exces de emisii. Penalitatea pentru exces de emisii este de 100 de euro pentru fiecare tonă de dioxid de carbon echivalent emisă pentru care operatorul sau operatorul de aeronave nu a restituit cotele. Plata penalității pentru exces de emisii nu exonerează operatorul sau operatorul de aeronave de obligația de a restitui un număr de cote egal cu depășirea respectivă de emisii, la restituirea cotelor pentru următorul an calendaristic.

[…]

7. Fără a aduce atingere dispozițiilor care precedă, numele operatorilor și ale operatorilor de aeronave care încalcă cerințele privind restituirea unui număr suficient de cote în temeiul articolului 13 alineatul 2 bis sau 3 se publică.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

15 Luxaviation aparține unui grup de transport aerian care afirmă că dispune de o flotă de 260 de aeronave și are aproximativ 1 700 de angajați. Aceasta și-a început activitatea în anul 2013 și face parte din sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră din acel an, având numărul de identificare 234154. Din decizia de trimitere reiese că aceasta a restituit în mod corect cotele sale de emisie de gaze cu efect de seră pentru anii 2013 și 2014 și că prezenta cauză privește anul 2015.

16 În ceea ce privește acest an, Luxaviation și-a întocmit raportul de emisie de gaze cu efect de seră la 5 februarie 2016.

17 La 30 martie 2016, acesteia i s-a notificat verificarea acestui raport pe cale electronică de la adresa „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu” după cum urmează:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

… have been VERIFIED.”

18 Luxaviation declară că, la 19 aprilie 2016, a efectuat înregistrarea cotelor în cadrul registrului luxemburghez înainte de a asigura transferul acestora, după ce a făcut verificările necesare. În aceeași zi, aceasta a efectuat plățile solicitate și a eliberat certificatele aferente în contul european EU-100-5023942.

19 Luxaviation susține că a avut astfel certitudinea că a încheiat procedura de restituire a cotelor corespunzătoare emisiilor pentru anul 2015, certitudine care i-a fost consolidată prin primirea, la 19 aprilie 2016, a unui e-mail de la adresa „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu”, care are următorul cuprins:

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

EU-100-5023709

And:

EU-100-5023942

Involving:

Unit Type: Aviation, Unit Amount: 6428

… has ended with a status Completed.”

20 Totuși, astfel cum atestă Comisia Europeană în observațiile sale scrise, fără a fi contrazisă, această confirmare electronică de finalizare era, în realitate, aferentă unei achiziții de cote de către Luxaviation de la o societate slovenă, iar nu unui transfer de cote în beneficiul registrului Uniunii.

21 Prin scrisoarea din 27 iunie 2016, ministre de l'Environnement (ministrul mediului) a comunicat Luxaviation că aceasta nu efectuase restituirea necesară în termenele stabilite, și anume înainte de data de 30 aprilie a aceluiași an, a invitat-o să își formuleze eventualele observații și a anexat o propunere de ordin care indica numărul de certificate de emisie presupuse a fi nerestituite pentru anul 2015, precum și cuantumul penalității aplicate în acest temei.

22 În replică, Luxaviation a afirmat că nu a descoperit această întârziere decât odată cu scrisoarea adresată de ministrul mediului. Aceasta a negat că a avut intenția să nu își îndeplinească cu bună știință obligațiile și a invocat „o neîndeplinire a obligațiilor de către unul din salariații săi și, respectiv, o defecțiune informatică". Aceasta a declarat că s-a bazat pe e-mailul din 19 aprilie 2016 și că, la momentul respectiv, fusese profund convinsă că finalizase în mod corect procedura de restituire. Aceasta a adăugat că, în orice caz, nu a adus atingere mediului.

23 Prin Ordinul din 31 octombrie 2016, ministrul mediului a aplicat Luxaviation o penalitate de 100 de euro pe cotă nerestituită la data scadentă legală, adică 642 800 de euro, care trebuia plătită înainte de data de 30 noiembrie 2016. Prin același ordin s-a dispus publicarea denumirii Luxaviation pe site-ul internet al administrației mediului.

24 Împotriva acestui ordin, Luxaviation a formulat, la 29 noiembrie 2016, o acțiune la tribunal administratif (Tribunalul Administrativ, Luxemburg), care a fost respinsă prin hotărârea din 28 februarie 2018, iar ulterior a formulat apel la Cour administrative (Curtea Administrativă, Luxemburg) la 6 aprilie 2018.

25 În fața acestei instanțe, Luxaviation susține în special că a fost cu bună-credință convinsă că a finalizat procedura de restituire. Aceasta arată, pe de altă parte, că penalitatea îi amenință supraviețuirea economică.

26 Aceasta invocă de asemenea o încălcare a principiilor egalității și liberei concurențe, pentru faptul că operatorii francezi ar beneficia, pentru îndeplinirea obligației lor de restituire, de asistență din partea autorităților naționale competente.

27 În sfârșit, aceasta ridică problema conformității penalității forfetare cu principiul proporționalității. Lipsa unor mecanisme de avizare, de notificare și de restituire anticipată în dreptul luxemburghez ar încălca principiul proporționalității, întrucât autoritățile luxemburgheze nu pun în practică nicio etapă intermediară pentru a ajuta operatorii în îndeplinirea obligațiilor lor și întrucât sancțiunea forfetară este aplicată „automat, imediat și fără o examinare a circumstanțelor proprii" care se află la originea nerestituirii cotelor.

28 În aceste condiții, Cour administrative (Curtea Administrativă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87, care prevede că statele membre se asigură de restituirea certificatelor emise de operatorii lor, trebuie interpretat prin coroborare cu articolul 41 din [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare «carta»)], care consacră principiul bunei administrări, în sensul că instituie, în sarcina autorității naționale competente, o obligație de instituire a unei monitorizări individuale a obligațiilor de restituire, înainte de data limită de 30 aprilie a anului în cauză, atunci când aceeași administrație este competentă să supravegheze un număr redus de operatori, în speță 25 de operatori la nivel național?

2) a) Se poate considera că o operațiune de restituire a cotelor de emisie incompletă precum cea în speță, în care operatorul s-a bazat pe confirmarea electronică primită ce atestă finalizarea procedurii de transfer, ar fi putut genera în mod rezonabil în percepția operatorului de bună-credință o încredere legitimă în faptul că finalizase operațiunea de restituire prevăzută la articolul 6 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2003/87?

b) Ținând seama de răspunsul dat la a doua întrebare, caracterul legitim al acestei încrederi se poate presupune că este și mai consolidat în percepția unui operator de bună-credință atunci când, în cursul exercițiului de restituire anterior, a fost contactat spontan de administrația națională pentru a-i aminti, cu câteva zile înainte de la expirarea termenelor prevăzute la articolul 6 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2003/87, că procedura de restituire a cotelor nu fusese încă finalizată, permițându-i, în consecință, să prezume în mod rezonabil că își respectase obligațiile de restituire pentru anul în curs din moment ce nu a mai fost contactat direct de aceeași administrație în anul următor?

c) În raport cu răspunsurile date la cele două întrebări anterioare, indiferent dacă acestea sunt analizate individual sau împreună, principiul protecției încrederii legitime poate fi interpretat ca fiind un caz de forță majoră care permite scutirea parțială sau integrală a operatorului de bună-credință de sancțiunea prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87?

3) a) Articolul 49 alineatul (3) din cartă, care consacră principiul proporționalității, se opune stabilirii forfetare a penalității care sancționează omisiunea de a restitui cotele de emisie, prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87, atunci când această dispoziție nu permite impunerea unei sancțiuni proporționale în raport cu încălcarea săvârșită de operator?

b) În cazul unui răspuns negativ la întrebarea anterioară, principiul egalității consacrat la articolul 20 din cartă, [precum și] principiul general al bunei-credințe și principiul «*fraus omnia corrumpit*» trebuie interpretate în sensul că se opun ca, în ceea ce privește nivelul sancțiunii forfetare care urmează să fie pronunțată în conformitate cu articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87, la care se adaugă în mod automat publicarea prevăzută la articolul 20 alineatul 7 [din Legea din 23 decembrie 2004], operatorul de bună-credință doar neglijent, care a considerat în plus că și-a îndeplinit obligațiile de restituire a drepturilor de emisie până la data-limită de 30 aprilie relevantă, să fie tratat în același mod ca un operator cu un comportament fraudulos?

c) În cazul unui răspuns negativ la întrebarea anterioară, aplicarea sancțiunii forfetare, fără o posibilă ajustare de către instanța națională, cu excepția cazurilor de forță majoră, [precum și] a sancțiunii automate a publicării este conformă cu articolul 47 din cartă, care garantează o cale de atac efectivă?

d) În cazul unui răspuns negativ la întrebarea anterioară, confirmarea unei sancțiuni pecuniare stabilite pe baza unei voințe astfel evidențiate a legiuitorului european, [precum și] sancțiunea automată a publicării, fără intervenția principiului proporționalității, cu excepția cazului de forță majoră strict prevăzut, nu reprezintă o abdicare a instanței naționale în fața presupusei voințe a legiuitorului european și o lipsă a unui control judiciar neadecvată în raport cu articolul 47 și cu articolul 49 alineatul (3) din cartă?

e) Ținând seama de răspunsul dat la întrebarea anterioară, lipsa controlului judiciar al instanței naționale în privința sancțiunii forfetare prevăzute la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87, [precum și] a sancțiunii automate a publicării prevăzute la [a]rticolul 20 alineatul 7 din [Legea din 23 decembrie 2004] nu conduce la ruperea dialogului în esență fructuos dintre [Curte] și instanțele supreme naționale sub efectul unei soluții prestabilite confirmate de [Curte], cu excepția cazului de forță majoră strict prevăzut, care echivalează cu imposibilitatea unui dialog efectiv pentru instanța supremă națională căreia nu îi rămâne decât să confirme sancțiunea, din moment ce nu s-a stabilit existența unui caz de forță majoră în speță?

4) Ținând seama de răspunsurile date la întrebările anterioare, noțiunea de forță majoră poate fi interpretată în sensul că ia în considerare rigoarea situației subiective a operatorului de bună-credință atunci când plata sancțiunii forfetare, menționată la articolul 16 alineatul (3) din

Directiva 2003/87, [precum și] sancțiunea automată a publicării prevăzută la [a]rticolul 20 alineatul 7 din [Legea din 23 decembrie 2004] constituie un risc financiar și o pierdere de credit considerabile care pot conduce la concedierea personalului său sau chiar la propriul faliment?”

Cu privire la întrebările preliminare

29 În temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când răspunsul la întrebarea formulată cu titlu preliminar poate fi în mod clar dedus din jurisprudență sau atunci când răspunsul la întrebarea formulată cu titlu preliminar nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, Curtea, la propunerea judecătorului raportor și după ascultarea avocatului general, poate oricând să decidă să se pronunțe prin ordonanță motivată.

30 Se impune aplicarea acestei dispoziții în prezenta cauză.

31 Este necesar, cu titlu introductiv, să se amintească interpretarea reținută de Curte în Hotărârea din 17 octombrie 2013, Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka (C-203/12, denumită în continuare „Hotărârea Billerud”, EU:C:2013:664).

32 Curtea a apreciat la punctul 32 din hotărârea respectivă că articolul 16 alineatele (3) și (4) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că se opune excluderii de la aplicarea penalității pentru depășirea emisiilor pe care o prevede a operatorului care nu a restituit până la data de 30 aprilie a anului în curs cotele de dioxid de carbon echivalent care corespund emisiilor sale din anul precedent, deși dispune la această dată de un număr suficient de cote. Această interpretare are legătură în special cu faptul că obligația impusă de Directiva 2003/87 nu trebuie privită ca o simplă obligație de deținere a cotelor care acoperă emisiile anului precedent la data de 30 aprilie a anului în curs, ci ca o obligație de restituire a cotelor menționate cel târziu la 30 aprilie, pentru ca acestea să fie anulate în registrul Uniunii care are menirea să asigure o contabilizare precisă a cotelor (Hotărârea Billerud, punctul 30), întrucât economia generală a Directivei 2003/87 are la bază o contabilizare strictă a cotelor emise, deținute, transferate și anulate, care presupune implementarea unui sistem de registre standardizat printr-un regulament distinct al Comisiei (Hotărârea Billerud, punctul 27).

33 Având în vedere aceste particularități, Curtea a apreciat că penalitatea forfetară pentru exces de emisii prevăzută de Directiva 2003/87 nu poate fi considerată ca fiind contrară principiului proporționalității pentru faptul că instanța națională nu are nicio posibilitate de a ajusta cuantumul acesteia. Astfel, pentru legiuitorul Uniunii, în contextul urgenței de a face față unor preocupări majore privind mediul, obligația de restituire prevăzută la articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2003/87 și penalitatea forfetară care o sancționează la articolul 16 alineatul (3) din această directivă erau necesare, în vederea atingerii obiectivului de instituire a unui sistem performant de comercializare a cotelor de dioxid de carbon echivalent, pentru a se evita ca anumiți operatori sau intermediari de pe piață să fie tentați să eludeze sau să manipuleze sistemul utilizând în mod abuziv prețurile, cantitățile, termenele sau produsele financiare complexe pe care orice piață le creează. Pe de altă parte, din Directiva 2003/87 rezultă că operatorii dispun de o perioadă de patru luni pentru a ajunge să fie în măsură să restituie cotele care corespund anului precedent, ceea ce le lasă un termen rezonabil pentru a se conforma obligației lor de restituire (Hotărârea Billerud, punctele 38-40).

34 Întrebările adresate în prezenta cauză trebuie abordate în lumina acestei jurisprudențe.

Cu privire la a treia întrebare

35 Prin intermediul celei de a treia întrebări, care trebuie analizată mai întâi, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 20 și 47, precum și articolul 49 alineatul (3) din cartă trebuie interpretate în sensul că se opun ca penalitatea forfetară prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87 să nu poată fi în niciun fel ajustată de instanța națională.

36 În ceea ce privește, mai întâi, articolul 20 din cartă, trebuie amintit că egalitatea în fața legii pe care o prevede este un principiu general al dreptului Uniunii care impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care diferența de tratament se justifică în mod obiectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, punctul 33).

37 Potrivit jurisprudenței Curții, o diferență de tratament se justifică în cazul în care se întemeiază pe un criteriu obiectiv și rezonabil, altfel spus atunci când are legătură cu un scop admisibil din punct de vedere legal, urmărit de legislația în cauză, iar această diferență este proporțională cu scopul urmărit de tratamentul în cauză (Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique și Lorraine și alții, C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 47).

38 Or, astfel cum s-a amintit la punctul 33 din prezenta ordonanță, articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87 stabilește o distincție obiectivă și rezonabilă în raport cu obiectivul care constă în instituirea unui sistem comun performant de cote între, pe de o parte, operatorii care și-au îndeplinit obligația de restituire și, pe de altă parte, cei care s-au sustras de la aceasta.

39 Astfel, a da instanței naționale posibilitatea de a ajusta cuantumul penalității care sancționează operatorii din această a doua categorie și, prin urmare, de a trata în mod diferit operatorii care se află cu toții în mod obiectiv în aceeași situație de nerespectare a obligației lor de restituire nu numai că nu rezultă deloc din principiul egalității în drept, dar ar fi chiar în contradicție cu acesta.

40 În continuare, în ceea ce privește articolul 47 din cartă, presupunând că instanța de trimitere consideră că ar trebui să permită punerea sub semnul întrebării a validității Directivei 2003/87 pentru faptul că nu ar permite persoanelor vizate să conteste cuantumul penalității care le este aplicată, trebuie amintit că, referitor la acest aspect, Curtea s-a pronunțat deja în Hotărârea Billerud și, ulterior, în Ordonanța din 17 decembrie 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), și a statuat că sistemul de sancțiuni prevăzut la articolul 16 din această directivă nu încalcă principiul proporționalității.

41 În sfârșit, în ceea ce privește articolul 49 alineatul (3) din cartă, potrivit căruia pedepsele nu trebuie să fie disproporționate față de infracțiune, este suficient, din nou, să se facă trimitere în orice caz la aprecierea, efectuată deja de Curte în Hotărârea Billerud, cu privire la principiul proporționalității.

42 Astfel, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că articolele 20 și 47, precum și articolul 49 alineatul (3) din cartă trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca penalitatea forfetară prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87 să nu poată fi în niciun fel ajustată de instanța națională.

Cu privire la prima întrebare

43 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 41 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune ca instituirea unor mecanisme de avizare, de notificare și de restituire anticipată, care să permită operatorilor de bună-credință să fie perfect informați cu privire la obligația lor de restituire și să nu suporte astfel niciun risc de a fi penalizați în temeiul articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87, să constituie o simplă posibilitate, iar nu o obligație pentru statele membre.

44 Trebuie amintit de la bun început că articolul 41 din cartă, intitulat „Dreptul la bună administrare”, prevede la alineatul (1) că orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

45 Rezultă în mod clar din textul acestui articol că el se adresează doar instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, iar nu statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punctul 28).

46 Prin urmare, operatorul căruia i se aplică penalitatea prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87 nu poate, în orice caz, să se întemeieze pe articolul 41 alineatul (2) din cartă pentru a invoca un drept de a fi sprijinit în demersurile sale administrative făcute în vederea restituirii anuale a cotelor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2014, YS și alții, C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 67).

47 Desigur, dreptul la bună administrare, consacrat prin această dispoziție, reflectă un principiu general al dreptului Uniunii (Hotărârea din 8 mai 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 49). Cu toate acestea, prin intermediul primei sale întrebări, instanța de trimitere nu solicită o interpretare a acestui principiu general, ci urmărește să afle dacă articolul 41 din cartă poate institui, pentru autoritatea competentă a unui stat membru, o obligație de a implementa o monitorizare individuală a obligațiilor de restituire.

48 La punctul 41 din Hotărârea Billerud s-a precizat totuși că statelor membre le este permis să instituie mecanisme de avizare, de notificare și de restituire anticipată care să permită operatorilor de bună-credință să fie pe deplin informați despre obligația lor de restituire și să nu suporte astfel niciun risc de a fi penalizați. După cum rezultă din dosarul înaintat Curții în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Billerud, anumite legislații naționale prevăd asemenea mecanisme și încredințează autorităților competente sarcina de a sprijini operatorii în demersurile lor legate de sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră.

49 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 41 din cartă trebuie interpretat în sensul că nu este aplicabil într-o situație în care trebuie să se stabilească dacă statele membre au o obligație, iar nu doar o simplă posibilitate, de a institui mecanisme de avizare, de notificare și de restituire anticipată, care să permită operatorilor de bună-credință să fie perfect informați cu privire la obligația lor de restituire și să nu suporte astfel niciun risc de a fi penalizați în temeiul articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87.

Cu privire la a doua întrebare

50 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiul protecției încrederii legitime trebuie interpretat în sensul că se opune posibilității de aplicare a penalității prevăzute la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87 în situația în care autoritățile competente nu au avertizat operatorul înainte de expirarea termenului de restituire, deși făcuseră acest lucru în anul precedent fără să fie obligate.

51 În această privință, trebuie amintit că principiul protecției încrederii legitime este un corolar al principiului securității juridice, care impune în special ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, în special în cazul în care pot produce consecințe defavorabile pentru persoanele fizice și pentru întreprinderi. Un particular se poate prevala de acest corolar atunci când o autoritate competentă, prin furnizarea de asigurări precise, l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 octombrie 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, punctele 50 și 51).

52 Or, din dosarul înaintat Curții nu reiese că autoritățile luxemburgheze i-au furnizat reclamantei din litigiul principal asigurări precise în sensul jurisprudenței amintite la punctul anterior. În această privință, faptul că, în anul precedent, autoritățile menționate, după cum li se permitea să o facă, i-au amintit operatorului că încă nu restituise cotele, deși termenul de restituire era pe punctul de a expira, nu poate fi în sine de natură să constituie astfel de asigurări precise.

53 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că principiul protecției încrederii legitime trebuie interpretat în sensul că nu se opune aplicării penalității prevăzute la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87 în situația în care autoritățile competente nu au avertizat operatorul înainte de expirarea termenului de restituire, deși făcuseră acest lucru în anul precedent fără să fie obligate.

Cu privire la a patra întrebare

54 Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă noțiunea de „caz de forță majoră”, în sensul punctului 31 din Hotărârea Billerud, se aplică într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.

55 În această privință, trebuie amintit că, chiar în lipsa unei dispoziții specifice, recunoașterea unui caz de forță majoră este posibilă atunci când o cauză exterioară invocată de subiectele de drept are consecințe implacabile și inevitabile până la a face obiectiv imposibilă respectarea propriilor obligații de către persoanele în cauză (Hotărârea Billerud, punctul 31).

56 Curtea a mai precizat la acest punct 31 că revine instanței naționale sarcina de a aprecia dacă operatorul, în pofida tuturor diligențelor pe care le-ar fi putut depune pentru a respecta termenele prevăzute, s-a confruntat cu împrejurări străine acestuia, anormale și imprevizibile, care depășesc o simplă disfuncționalitate internă.

57 Revine, așadar, instanței de trimitere sarcina de a efectua o astfel de apreciere în cauza aflată pe rolul său. Cu toate acestea, pentru a furniza instanței de trimitere un răspuns util, este necesar să se arate că împrejurările menționate de Luxaviation, amintite la punctul 22 din prezenta ordonanță, nu pot, prin ele însele, să fie suficiente pentru a constitui un caz de forță majoră.

58 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a patra întrebare că revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă noțiunea de „caz de forță majoră”, în sensul punctului 31 din Hotărârea Billerud, se aplică într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.

Cu privire la cheltuielile de judecată

59 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șasea) declară:

1) Articolele 20 și 47, precum și articolul 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca penalitatea forfetară prevăzută la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009, să nu poată fi în niciun fel ajustată de instanța națională.

2) **Articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că nu este aplicabil într-o situație în care trebuie să se stabilească dacă statele membre au o obligație, iar nu doar o simplă posibilitate, de a institui mecanisme de avizare, de notificare și de restituire anticipată, care să permită operatorilor de bună-credință să fie perfect informați cu privire la obligația lor de restituire și să nu suporte astfel niciun risc de a fi penalizați în temeiul articolului 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29.**

3) **Principiul protecției încrederii legitime trebuie interpretat în sensul că nu se opune aplicării penalității prevăzute la articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2003/87, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29, în situația în care autoritățile competente nu au avertizat operatorul înainte de expirarea termenului de restituire, deși făcuseră acest lucru în anul precedent fără să fie obligate.**

4) **Revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă noțiunea de „caz de forță majoră”, în sensul punctului 31 din Hotărârea din 17 octombrie 2013, Billerud Karlsborg și Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), se aplică într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.**

Semnături