Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

26. března 2020 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Směrnice 2003/87/ES – Pokuta za překročení emisí – Neexistence liberačního důvodu v případě skutečného držení nevyřazených povolenek, s výjimkou případu vyšší moci – Nemožnost upravit výši pokuty – Proporcionalita – Články 20, 41, 47 a čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie – Zásada ochrany legitimního očekávání“

Ve věci C-113/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Cour administrative (Správní soud, Lucembursko) ze dne 7. února 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 12. února 2019, v řízení

Luxaviation SA

proti

Ministre de l'Environnement,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení M. Safjan, předseda senátu, J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda prvního senátu, a C. Toader, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Luxaviation SA N. Bannaschem a M. Zinsem, avocats,

– za lucemburskou vládu D. Holderer a T. Urim, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,

– za Evropský parlament L. Darie a C. Ionescu Dima, jakož i A. Tamásem, jako zmocněnci,

– za Radu Evropské unie K. Michoel a A. Westerhof Löfflerová, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

– za Evropskou komisi J.-F. Brakelandem a A. C. Becker, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout usnesením s odůvodněním podle článku 99 jednacího řádu Soudního dvora,

vydává toto

Usnesení

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 16 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63, dále jen „směrnice 2003/87“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Luxaviation SA a ministrem životního prostředí (Lucembursko) ve věci plnění povinností společnosti Luxaviation v oblasti vyřazení povolenek na emise CO_2 za rok 2015.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/87

3 Body 5 až 7 odůvodnění směrnice 2003/87 uvádějí:

„(5) Společenství a jeho členské státy se dohodly, že splní své závazky ohledně snížení antropogenních emisí skleníkových plynů podle Kjótského protokolu. […] Cílem této směrnice je přispět k efektivnějšímu plnění závazků Evropského společenství a jeho členských států prostřednictvím účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti.

(6) Rozhodnutí Rady 93/389/EHS ze dne 24. června 1993 o mechanismu monitorování emisí CO_2 a jiných skleníkových plynů ve Společenství [Úř. věst. 1993, L 167, s. 31] vytvořilo mechanismus pro monitorování emisí skleníkových plynů a hodnocení pokroku při plnění závazků ohledně těchto emisí. Tento mechanismus bude členským státům nápomocen při určování celkového množství povolenek, které mají být přiděleny.

(7) Předpisy Společenství týkající se přidělování povolenek členskými státy jsou nezbytné k zachování integrity vnitřního trhu a k zamezení narušení hospodářské soutěže.“

4 Článek 4 této směrnice zní takto:

„Členské státy zajistí, že od 1. ledna 2005 žádné zařízení nebude provozovat činnosti uvedené v příloze I, při kterých vznikají emise specifické pro tyto činnosti, pokud provozovatel nemá povolení udělené příslušným orgánem v souladu s články 5 a 6 […]“

5 Ustanovení čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice uvádí:

„Povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů obsahuje tyto údaje:

[…]

e) povinnost vyřadit povolenky jiné než povolenky vydané podle kapitoly II ve výši rovnající se celkovým emisím zařízení v každém kalendářním roce […] do čtyř měsíců od konce uvedeného roku.“

6 Článek 11 odst. 2 téže směrnice stanoví:

„Příslušné orgány každoročně do 28. února vydají množství povolenek přidělených pro daný rok […]“

7 Článek 12 směrnice 2003/87 týkající se převodu, vyřazení a zrušení povolenek, stanoví ve svém odstavci 3 toto:

„[…] Členské státy zajistí, aby do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek jiných než povolenek vydaných podle kapitoly II rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku […], a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny. […]“

8 Kromě zveřejnění jmen provozovatelů, kteří nesplnili svou povinnost, stanoveného v čl. 16 odst. 2 směrnice 2003/87, je nesplnění uvedené povinnosti sankcionováno uložením pokuty stanovené v odstavci 3 téhož článku, podle něhož:

„Členské státy zajistí, aby každý provozovatel, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 EUR za každou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého vypuštěnou zařízením, pro které provozovatel nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.“

9 Podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/87:

„Členské státy stanoví pravidla ohledně sankcí uplatňovaných při porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice a učiní opatření nezbytná k zajištění provádění těchto pravidel. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a dostatečně odrazující. […]“

Nařízení (EU) č. 389/2013

10 Článek 67 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. květn[a] 2013 o vytvoření registru Unie podle směrnice 2003/87, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009/ES a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011 (Úř. věst. 2013, L 122, s. 1) ve svých odstavcích 1 a 2 uvádí:

„1. Provozovatel zařízení nebo letadel odevzdá povolenky tak, že registru Unie navrhne, aby:

a) převedl určitý počet povolenek vytvořených za účelem splnění předpisů v tomtéž obchodovacím období z příslušného vkladního účtu provozovatele zařízení nebo vkladního účtu provozovatele letadel na účet Unie pro výmaz povolenek;

b) zapsal počet a druh převedených povolenek jako odevzdané povolenky na emise provozovatele zařízení nebo emise provozovatele letadel za běžné období.

2. Povolenky pro letectví mohou odevzdat pouze provozovatelé letadel.“

Lucemburské právo

11 Směrnice 2003/87 byla do lucemburského právního řádu provedena zákonem ze dne 23. prosince 2004 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů […] (*Mémorial* A 2004, s. 3792).

12 Článek 13 tohoto zákona, ve znění použitelném na vyhlášku ze dne 31. října 2016 dotčenou v původním řízení (*Mémorial* A 2012, s. 4410) (dále jen „zákon ze dne 23. prosince 2004“), ve svém odstavci 2*a* stanoví:

„Ministr se ujistí o tom, že do 30. dubna každého roku každý provozovatel letadel vyřadil počet povolenek rovnající se celkovým emisím z činností v oblasti letectví uvedených v příloze I, v souvislosti s nimiž je považován za provozovatele letadel, za předchozí kalendářní rok, ověřených podle článku 16. Vyřazené povolenky následně ministr zruší.“

13 Článek 15 tohoto zákona stanoví:

„Každý provozovatel zařízení nebo letadel po skončení daného roku monitoruje a oznamuje ministrovi emise z jeho zařízení, nebo od 1. ledna 2010 emise z letadla, které provozuje, během každého kalendářního roku v souladu s výše uvedeným nařízením (EU) č. 601/2012.“

14 Podle čl. 20 odst. 3 a 7 téhož zákona:

„3. Každý provozovatel zařízení nebo provozovatel letadel, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musí zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 EUR za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel zařízení nebo provozovatel letadel nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele zařízení nebo provozovatele letadel povinnosti vyřadit povolenky v množství odpovídajícím tomuto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.

[…]

7. Aniž jsou dotčena výše uvedená ustanovení, budou zveřejněna jména provozovatelů zařízení a provozovatelů letadel, kteří porušují požadavek na vyřazení dostačujícího množství povolenek podle čl. 13 odst. 2*a* nebo odst. 3“.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

15 Společnost Luxaviation je součástí skupiny působící v letecké dopravě, která tvrdí, že má letadlový park s 260 letadly a zaměstnává přibližně 1700 osob. Svou činnost zahájila v roce 2013 a od tohoto roku je součástí systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů pod identifikačním číslem 234154. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že správně vyřadila své povolenky na emise skleníkových plynů za roky 2013 a 2014 a že projednávaná věc se týká roku 2015.

16 Pokud jde o uvedený rok, společnost Luxaviation vypracovala svou zprávu o emisích skleníkových plynů dne 5. února 2016.

17 Dne 30. března téhož roku jí bylo zasláno oznámení o ověření této zprávy elektronickou poštou z adresy „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu“, které znělo takto:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

.. have been VERIFIED“.

18 Společnost Luxaviation uvádí, že dne 19. dubna 2016 zaevidovala do lucemburského registru povolenky před zajištěním jejich převodu poté, co provedla požadovaná ověření. Téhož dne zaplatila požadované poplatky a poukázala příslušná osvědčení na evropský účet EU-100-5023942.

19 Společnost Luxaviation tvrdí, že se byla jistá, že dokončila postup vyřazení povolenek odpovídajících emisím za rok 2015, přičemž tato její jistota byla podpořena skutečností, že dne 19. dubna 2016 obdržela e-mail poslaný z adresy „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu“, který zněl takto:

„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 Jak nicméně potvrzuje Evropská komise ve svém písemném vyjádření, aniž je jí v tom oponováno, toto potvrzení o dokončení postupu zaslané elektronickou poštou se ve skutečnosti týkalo získání povolenek společností Luxaviation od slovinské společnosti, a nikoli převodu povolenek ve prospěch registru Unie.

21 Dopisem ze dne 27. června 2016 sdělil ministr životního prostředí společnosti Luxaviation, že neprovedla požadované vyřazení povolenek ve stanovených lhůtách, tedy před 30. dubnem téhož roku, vyzval ji, aby předložila své případné připomínky, a přiložil návrh rozhodnutí, v němž byl uveden počet povolenek na emise, které údajně nebyly vyřazeny za rok 2015, jakož i výše pokuty, jež byla z tohoto důvodu uložena.

22 V reakci na to společnost Luxaviation uvedla, že toto zpoždění odhalila až v návaznosti na dopis ministra životního prostředí. Popřela, že měla v úmyslu vědomě se vyhnout svým povinnostem, a uvedla, že došlo „k nesplnění povinnosti ze strany jednoho z jejích zaměstnanců nebo selhání informačního systému“. Prohlásila, že se spoléhala na e-mail ze dne 19. dubna 2016 a že byla v dané době pevně přesvědčena, že řádně dokončila postup vyřazení povolenek. Dodala, že se v žádném případě nedopustila poškození životního prostředí.

23 Rozhodnutím ze dne 31. října 2016 uložil ministr životního prostředí společnosti Luxaviation pokutu ve výši 100 EUR za každou povolenku, která nebyla vyřazena v zákonné lhůtě, tedy částku 642 800 EUR, která měla být zaplacena do 30. listopadu 2016. Totéž rozhodnutí nařizuje zveřejnit jméno společnosti Luxaviation na internetových stránkách správních orgánů na úseku životního prostředí.

24 Společnost Luxaviation podala proti tomuto rozhodnutí dne 29. listopadu 2016 žalobu k tribunal administratif (Správní soud nižšího stupně, Lucembursko), která byla zamítnuta rozsudkem ze dne 28. února 2018 a následně dne 6. dubna 2018 podala opravný prostředek ke Cour administrative (Správní soud vyššího stupně, Lucembursko).

25 Před tímto soudem společnost Luxaviation zejména tvrdí, že byla v dobré víře přesvědčena o tom, že dokončila postup vyřazení povolenek. Dále tvrdí, že pokuta ohrožuje její hospodářské přežití.

26 Poukazuje rovněž na porušení zásad rovnosti a volné hospodářské soutěže z důvodu, že francouzským provozovatelům jsou při plnění jejich povinnosti spočívající ve vyřazení povolenek nápomocny příslušné vnitrostátní orgány.

27 Nakonec vznáší otázku souladu paušální pokuty se zásadou proporcionality. Neexistence mechanismu zahrnujícího upozornění, upomínky a předčasné vyřazení povolenek v lucemburském právu je podle jejího názoru v rozporu se zásadou proporcionality, jelikož lucemburskými orgány nebyla zavedena žádná mezifáze, která by provozovatelům usnadnila dostát svým povinnostem, a jelikož paušální sankce se uplatní „automaticky, okamžitě a bez posouzení okolností jednotlivého případu“, které vedly k nevyřazení povolenek.

28 Za těchto podmínek se Cour administrative rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87, který stanoví, že členské státy musí zajistit vyřazení povolenek vydaných jejich provozovateli, ve spojení s článkem 41 [Listiny základních práv Evropské unie (dále jen ‚Listina‘)], který zakotvuje zásadu řádné správy, vykládán tak, že ukládá příslušnému vnitrostátnímu orgánu povinnost zavést individuální dohled nad plněním povinností souvisejících s vyřazením povolenek před uplynutím lhůty ke dni 30. dubna daného roku, pokud je tento správní orgán příslušný k dohledu nad omezeným počtem hospodářských subjektů, v tomto případě nad 25 provozovateli na vnitrostátní úrovni?

2) a) Je třeba vykládat nedokončený proces vyřazování povolenek, o jaký jde v projednávaném případě, kdy se provozovatel spolehl na potvrzení o dokončení postupu převodu elektronickou formou, tak, že mohlo v provozovateli, který jedná v dobré víře, rozumně vyvolat legitimní očekávání ohledně toho, že dokončil proces vyřazení povolenek upravený v čl. 6 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/87?

b) S ohledem na odpověď podanou na druhou otázku, může být legitimní charakter tohoto očekávání provozovatele, který jedná v dobré víře, považován za ještě lépe prokázaný, jestliže během předchozího vyřazování byl spontánně kontaktován vnitrostátním správním orgánem, který mu z vlastního podnětu připomněl několik dní před uplynutím lhůty stanovené v čl. 6 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/87, že postup vyřazování povolenek ještě nebyl dokončen, což mu tedy umožnilo důvodně předpokládat, že splnil své závazky týkající se vyřazení povolenek za stávající rok, nedošlo-li k přímému kontaktu téhož správního orgánu v následujícím roce?

c) Vzhledem k odpovědím podaným na dvě předchozí otázky, ať už jsou posuzovány odděleně nebo společně, může být zásada ochrany legitimního očekávání vykládána tak, že představuje případ vyšší moci, který může částečně nebo zcela zprostit provozovatele jednajícího v dobré víře sankce uvedené v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87?

3) a) Brání čl. 49 odst. 3 Listiny, který zakotvuje zásadu proporcionality, paušálnímu stanovení pokuty, která sankcionuje nevyřazení povolenek na emise, jak je stanoveno v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87, pokud toto ustanovení neumožňuje uložit sankci přiměřenou ve vztahu k protiprávnímu jednání, kterého se dopustil provozovatel?

b) V případě záporné odpovědi na předchozí otázku, musí být zásada rovnosti zakotvená v článku 20 Listiny, [jakož i] obecná zásada dobré víry a zásada ‚*fraus omnia corrumpit*' vykládány tak, že brání tomu, aby co se týče paušální sankce, která má být uložena podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87, s níž se automaticky pojí zveřejnění podle čl. 20 odst. 7 [zákona ze dne 23. prosince 2004], bylo s hospodářským subjektem jednajícím v dobré víře, který je pouze nedbalý a nadto věřil, že splnil své povinnosti vyřadit povolenky na emise v příslušné lhůtě do 30. dubna, zacházeno stejným způsobem jako s provozovatelem, který se dopustil podvodného jednání?

c) V případě záporné odpovědi na předchozí otázku, je použití paušální sankce, bez možnosti jejího snížení vnitrostátním soudem, mimo případy vyšší moci, [jakož i] automatická sankce zveřejnění v souladu s článkem 47 Listiny, který zaručuje právo na účinnou právní ochranu?

d) V případě záporné odpovědi na předchozí otázku, neznamená potvrzení peněžité sankce soudním rozhodnutím, stanovené na základě takto vyjádřené vůle evropského normotvůrce, [jakož i] automatická sankce zveřejnění, bez použití zásady proporcionality, s výjimkou úzce pojímaného případu vyšší moci, ustoupení vnitrostátního soudu předpokládané vůli evropského normotvůrce a nežádoucí neexistenci soudního přezkumu s ohledem na článek 47 a čl. 49 odst. 3 Listiny?

e) S ohledem na odpověď na předchozí otázku neznamená neexistence soudního přezkumu vnitrostátním soudem v souvislosti s paušální sankcí stanovenou v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87, [jakož i] s automatickou sankcí zveřejnění podle čl. 20 odst. 7 [zákona ze dne 23. prosince 2004], přerušení v zásadě užitečného dialogu mezi [Soudním dvorem] a vnitrostátními soudy nejvyššího stupně, s účinkem předběžného řešení potvrzeného [Soudním dvorem], s výjimkou úzce pojímaného případu vyšší moci, což se rovná nemožnosti účinného dialogu ze strany vnitrostátního soudu nejvyššího stupně, kterému nezbývá než potvrdit sankci, nebyl-li v projednávané věci zjištěn případ vyšší moci?

4) S ohledem na odpovědi na předchozí otázky, může být pojem ‚vyšší moc' vykládán v tom smyslu, že zohledňuje subjektivní tvrdost vůči provozovateli jednajícímu v dobré víře, pokud zaplacení paušální sankce podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87, [jakož i] automatická sankce zveřejnění stanovená v čl. 20 odst. 7 [zákona ze dne 23. prosince 2004] představují značné finanční riziko a ztrátu důvěryhodnosti, které může vést k propouštění jeho zaměstnanců, nebo dokonce k úpadku jeho společnosti?"

K předběžným otázkám

29 Podle článku 99 jednacího řádu Soudního dvora platí, že pokud lze odpověď na položenou předběžnou otázku jasně vyvodit z judikatury nebo pokud o odpovědi na položenou předběžnou otázku nelze rozumně pochybovat, může Soudní dvůr kdykoli na návrh soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta rozhodnout usnesením s odůvodněním.

30 Toto ustanovení je nutno použít v projednávané věci.

31 Je třeba na úvod připomenout výklad podaný Soudním dvorem v jeho rozsudku ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, dále jen „rozsudek Billerud", EU:C:2013:664).

32 Soudní dvůr měl v bodě 32 tohoto rozsudku za to, že čl. 16 odst. 3 a 4 směrnice 2003/87 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby provozovatel, který nejpozději do 30. dubna průběžného roku nevyřadil povolenky na emise ekvivalentu oxidu uhličitého odpovídající jeho emisím za uplynulý rok, unikl uložení pokuty za překročení emisí, ačkoli k uvedenému datu má v držení dostačující

množství povolenek. Tento výklad se týká zejména skutečnosti, že povinnost uloženou směrnicí 2003/87 je třeba považovat nikoli za pouhou povinnost mít ke dni 30. dubna průběžného roku v držení povolenky pokrývající emise za uplynulý rok, nýbrž za povinnost uvedené povolenky vyřadit nejpozději ke dni 30. dubna za účelem jejich zrušení v registru Unie, který má zajistit přesnou evidenci povolenek (rozsudek Billerud, bod 30), jelikož obecná struktura směrnice 2003/87 spočívá na vedení přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek, která nařizuje vytvoření normalizovaného systému registrů prostřednictvím samostatného nařízení Komise (rozsudek Billerud, bod 27).

33 Vzhledem k těmto zvláštnostem Soudní dvůr rozhodl, že nelze mít za to, že paušální pokuta za překročení emisí stanovená směrnicí 2003/87 je v rozporu se zásadou proporcionality, když vnitrostátní soud nemůže nijak upravit její výši. V kontextu, v němž je nutné čelit závažným hrozbám v oblasti životního prostředí, se totiž povinnost vyřadit povolenky stanovená v čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87 a odpovídající paušální pokuta stanovená v čl. 16 odst. 3, unijnímu zákonodárci při snaze o dosažení cíle vytvoření fungujícího systému obchodování s povolenkami na emise ekvivalentu oxidu uhličitého jevily jako nezbytné k tomu, aby se předcházelo pokušení některých provozovatelů nebo makléřů obcházet nebo manipulovat systém prostřednictvím spekulací na cenu, množství, lhůty nebo složité finanční produkty, jež vznikají na každém trhu. Kromě toho ze směrnice 2003/87 vyplývá, že provozovatelé mají čtyři měsíce na vyřazení povolenek za uplynulý rok, což jim poskytuje přiměřenou lhůtu na splnění jejich vyřazovací povinnosti (rozsudek Billerud, body 38 až 40).

34 Právě ve světle této judikatury je třeba se zabývat otázkami položenými v projednávané věci.

Ke třetí otázce

35 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba zkoumat na prvním místě, je, zda články 20 a 47, jakož i čl. 49 odst. 3 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby v souvislosti s paušální pokutou stanovenou čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 nebyla vnitrostátnímu soudu dána žádná možnost upravit její výši.

36 Pokud jde nejprve o článek 20 Listiny, je třeba připomenout, že rovnost před zákonem zakotvená v tomto článku je obecnou zásadou unijního práva, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové odlišné zacházení objektivně odůvodněné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. července 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, bod 33).

37 Podle judikatury Soudního dvora je rozdílné zacházení odůvodněno, pokud je založeno na objektivním a důvodném kritériu, tj. pokud je v souladu s právně přípustným cílem sledovaným dotčenými právními předpisy a pokud je tato rozdílnost přiměřená cíli sledovanému dotčeným zacházením (rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 47).

38 Jak přitom bylo připomenuto v bodě 33 tohoto usnesení, čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 zavádí rozdílné zacházení, které je objektivní a přiměřené ve vztahu k cíli, který spočívá v zavedení účinného společného systému povolenek mezi provozovateli, kteří splnili svou povinnost vyřadit povolenky, na straně jedné a provozovateli, kteří tuto povinnost nesplnili, na straně druhé.

39 Poskytnutí možnosti vnitrostátnímu soudu, aby mohl upravit výši pokuty sankcionující provozovatele spadající do této druhé kategorie, a tudíž zacházet odlišně s provozovateli, kteří se všichni objektivně nacházejí v téže situaci, kdy nesplnili svou povinnost vyřadit povolenky, tedy nejenže nijak nevyplývá ze zásady rovnosti před zákonem, ale dokonce by bylo s touto zásadou v rozporu.

40 Pokud jde dále o článek 47 Listiny, pokud má předkládající soud za to, že by měl umožnit zpochybnit platnost směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž brání dotčeným osobám zpochybnit výši pokuty, která jim byla uložena, je třeba připomenout, že Soudní dvůr se k této otázce již vyjádřil v rozsudku Billerud a poté v usnesení ze dne 17. prosince 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), když rozhodl, že sankční systém zavedený v článku 16 této směrnice není v rozporu se zásadou proporcionality.

41 Pokud jde konečně o čl. 49 odst. 3 Listiny, podle kterého závažnost sankcí nesmí být nepřiměřená protiprávnímu jednání, i zde každopádně stačí odkázat na posouzení týkající se zásady proporcionality, které již Soudní dvůr provedl v rozsudku Billerud.

42 Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že články 20 a 47, jakož i čl. 49 odst. 3 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby v souvislosti s paušální pokutou stanovenou čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 nebyla vnitrostátnímu soudu dána žádná možnost upravit její výši.

K první otázce

43 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda článek 41 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby zavedení mechanismu zahrnujícího upozornění, upomínky a předčasné vyřazení povolenek, který provozovatelům jednajícím v dobré víře umožňuje dokonale se seznámit se svou vyřazovací povinností, a vyhnout se tak jakémukoli riziku uložení pokuty podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87, představovalo pouhou možnost členských států, a nikoliv jejich povinnost.

44 Je třeba předeslat, že článek 41 Listiny, nadepsaný „Právo na řádnou správu“ v odstavci 1 stanoví, že každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.

45 Ze znění tohoto článku jasně vyplývá, že není určen členským státům, ale výhradně orgánům, institucím a jiným subjektům Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, bod 28).

46 Provozovatel, kterému byla uložena pokuta stanovená čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87, tudíž v žádném případě nemůže z čl. 41 odst. 2 Listiny dovozovat právo na pomoc při jeho administrativních úkonech prováděných za účelem každoročního vyřazování povolenek na emise (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 2014, YS a další, C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 67).

47 Právo na řádnou správu, které je zakotveno v tomto ustanovení, zajisté odráží obecnou zásadu unijního práva (rozsudek ze dne 8. května 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 49). Svou první otázkou však předkládající soud nežádá o výklad této obecné zásady, ale snaží se zjistit, zda článek 41 Listiny může příslušnému orgánu členského státu uložit povinnost zavést individuální monitorování plnění povinností souvisejících s vyřazením povolenek.

48 V bodě 41 rozsudku Billerud však bylo upřesněno, že členským státům je dovoleno zavádět mechanismy zahrnující upozornění, upomínky a předčasné vyřazení povolenek, které provozovatelům jednajícím v dobré víře umožňují dokonale se seznámit se svou vyřazovací povinností, a vyhnout se tak jakémukoli riziku uložení pokuty. Jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru ve věci, ve které byl vydán rozsudek Billerud, některé vnitrostátní právní předpisy stanoví takové mechanismy a ukládají příslušným orgánům povinnost pomáhat provozovatelům při jejich úkonech v rámci systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

49 V důsledku toho je třeba na první otázku odpovědět tak, že článek 41 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že se nevztahuje na situaci, která spočívá v určení, zda mají členské státy povinnost, a nikoli pouhou možnost zavádět mechanismy zahrnující upozornění, upomínky a předčasné vyřazení

povolenek, které provozovatelům jednajícím v dobré víře umožňují dokonale se seznámit se svou vyřazovací povinností, a vyhnout se tak jakémukoli riziku uložení pokuty podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87.

K druhé otázce

50 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládána v tom smyslu, že brání uložení pokuty stanovené v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 v situaci, kdy příslušné orgány neupozornily provozovatele před uplynutím lhůty pro vyřazení povolenek, přestože tak učinily, aniž k tomu byly povinny, v předchozím roce.

51 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada ochrany legitimního očekávání je logickým důsledkem zásady právní jistoty, která zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky. Jednotlivec se může dovolávat tohoto logického důsledku, pokud u něj příslušný orgán vyvolal podložené naděje tím, že mu poskytl konkrétní ujištění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. října 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, body 50 a 51).

52 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru přitom nevyplývá, že by lucemburské orgány poskytly žalobkyni v původním řízení konkrétní ujištění ve smyslu judikatury připomenuté v předchozím bodě. V tomto ohledu skutečnost, že v předchozím roce uvedené orgány v rámci svých možností připomněly provozovateli, že dosud nevyřadil své povolenky, ačkoli lhůta pro jejich vyřazení se chýlila ke konci, nemůže sama o sobě představovat taková konkrétní ujištění.

53 Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání uložení pokuty stanovené v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 v situaci, kdy příslušné orgány neupozornily provozovatele před uplynutím lhůty pro vyřazení povolenek, přestože tak učinily, aniž k tomu byly povinny, v předchozím roce.

Ke čtvrté otázce

54 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda se pojem „vyšší moc“ ve smyslu bodu 31 rozsudku Billerud použije na takovou situaci, jako je situace, která nastala v původním řízení.

55 V tomto ohledu je třeba připomenout, že i při neexistenci zvláštního ustanovení je uznání případu vyšší moci možné, pokud má vnější příčina dovolávaná právními subjekty natolik neodvratné a nevyhnutelné důsledky, že pro dotyčné osoby je objektivně nemožné dodržet své povinnosti (rozsudek Billerud, bod 31).

56 Soudní dvůr v tomto bodě 31 rovněž upřesnil, že je na vnitrostátním soudu, aby posoudil, zda provozovatel navzdory veškeré péči, kterou mohl vynaložit za účelem dodržení stanovených lhůt, čelil neobvyklým a nepředvídatelným vnějším okolnostem, které šly nad rámec pouhého interního selhání.

57 Je tedy na předkládajícím soudu, aby takové posouzení provedl ve věci, kterou projednává. Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je však třeba uvést, že okolnosti, které zmiňuje společnost Luxaviation a které jsou připomenuty v bodě 22 tohoto usnesení, samy o sobě nestačí k tomu, aby představovaly případ vyšší moci.

58 Na čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že je na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda se pojem „vyšší moc“ ve smyslu bodu 31 rozsudku Billerud použije na takovou situaci, jako je situace, která nastala v původním řízení.

K nákladům řízení

59 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

1) **Články 20 a 47, jakož i čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby v souvislosti s paušální pokutou stanovenou čl. 16 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 nebyla vnitrostátnímu soudu dána žádná možnost upravit její výši.**

2) **Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že se nevztahuje na situaci, která spočívá v určení, zda mají členské státy povinnost, a nikoli pouze možnost zavádět mechanismy zahrnující upozornění, upomínky a předčasné vyřazení povolenek, které provozovatelům jednajícím v dobré víře umožňují dokonale se seznámit se svou vyřazovací povinností, a vyhnout se tak jakémukoli riziku uložení pokuty podle čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2009/29.**

3) **Zásada ochrany legitimního očekávání musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání uložení pokuty stanovené v čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2009/29 v situaci, kdy příslušné orgány neupozornily provozovatele před uplynutím lhůty pro vyřazení povolenek, přestože tak učinily, aniž k tomu byly povinny, v předchozím roce.**

4) **Je na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda se pojem „vyšší moc“ ve smyslu bodu 31 rozsudku ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), použije na takovou situaci, jako je situace, která nastala v původním řízení.**

Podpisy.