Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

26 март 2020 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Директива 2003/87/ЕО — Глоба за извънредно количество емисии — Липса на основание за освобождаване от отговорност в случай на действително притежаване на невърнати квоти, освен при непреодолима сила — Невъзможност за изменение на размера на глобата — Пропорционалност — Членове 20, 41, 47 и член 49, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Принцип на защита на оправданите правни очаквания“

По дело C-113/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour administrative (Административен съд, Люксембург) с акт от 7 февруари 2019 г., постъпил в Съда на 12 февруари 2019 г., в рамките на производство по дело

Luxaviation SA

срещу

Ministre de l’Environnement,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: M. Safjan, председател на състав, J.-C. Bonichot (докладчик), председател на първи състав, и C. Toader, съдия,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Luxaviation SA, от N. Bannasch и M. Zins, адвокати,

– за люксембургското правителство, от D. Holderer и T. Uri, в качеството на представители,

– за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman и J. Langer, в качеството на представители,

– за Европейския парламент, от L. Darie и C. Ionescu Dima, както и от A. Tamás, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

– за Съвета на Европейския съюз, от K. Michoel и A. Westerhof Löfflerová, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от J.-F. Brakeland и A. C. Becker, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, да се произнесе с мотивирано определение в съответствие с член 99 от Процедурния правилник на Съда,

постанови настоящото

Определение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 16, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78), изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. (ОВ L 140, стр. 63, наричана по-нататък „Директива 2003/87“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Luxaviation SA и ministre de l'Environnement (министър на околната среда, Люксембург) по повод на спазването от Luxaviation на задълженията му за връщане на квоти за емисии на CO_2 за 2015 г.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2003/87

3 Съображения 5—7 от Директива 2003/87 гласят:

„(5) Общността и нейните държави членки приеха да изпълнят своите ангажименти за намаляване на антропогенните емисии от парниковите газове по линия на Протокола от Киото […]. […] Целта на настоящата директива е да допринесе за по-ефективното изпълнение на ангажиментите на Европейската общност и на нейните държави членки чрез ефикасен европейски пазар за търговия с квоти за емисии на парникови газове, с възможно най-малкото забавяне на икономическото развитие и намаляване на заетостта.

(6) С Решение 93/389/ЕИО от 24 юни 1993 година относно механизъм на Общността за мониторинг на емисиите от CO 2 и други парникови газове [ОВ L 167, стр. 31] беше въведен механизъм за мониторинг на емисиите от парникови газове и за оценка на напредъка по изпълнение на ангажиментите във връзка с тези емисии. Този механизъм ще помогне на държавите членки да определят общото количество на квотите за разпределение.

(7) Разпоредбите на Общността във връзка с разпределението на квоти от държавите членки са необходими, за да спомогнат за запазване целостта на вътрешния пазар и за избягване на деформации на конкуренцията“.

4 Текстът на член 4 от тази директива е следният:

„Държавите членки следва да се погрижат след 1 януари 2005 г. в никоя инсталация да не се извършва никаква дейност, включена в приложение I, в резултат на която да се отделят указаните във връзка с тази дейност емисии, освен ако нейният оператор не притежава разрешително, издадено от компетентен орган в съответствие с членове 5 и 6 […]“.

5 Съгласно член 6, параграф 2 от посочената директива:

„Разрешителните за емисии на парникови газове съдържат следните елементи:

[…]

д) задължение за връщане на квоти, различни от квотите, издадени съгласно глава II, равни на общото количество емисии от инсталацията за всяка календарна година, […] в рамките на четири месеца след приключване на съответната година“.

6 Член 11, параграф 2 от същата директива гласи:

„Най-късно до 28 февруари всяка година компетентният орган определя количеството квоти, които се разпределят за тази година […]“.

7 Член 12 от същата директива, който се отнася до прехвърлянето, връщането и отмяната на квоти, предвижда в параграф 3:

„[…] Държавите членки гарантират, че до 30 април всяка година операторът на всяка инсталация връща определен брой квоти, различни от квотите, издадени съгласно глава II, равен на общото количество емисии, изпуснати от тази инсталация през предходната календарна година […], както и че те са отменени впоследствие. […]“.

8 Освен с предвиденото в член 16, параграф 2 от Директива 2003/87 публикуване на името на неизправните оператори, неизпълнението на това задължение се санкционира и с налагането на глобата, предвидена в параграф 3 от същия член, съгласно който:

„Държавите членки гарантират, че от всеки оператор или оператор на въздухоплавателно средство, който до 30 април всяка година не върне достатъчно квоти за покриване на своите емисии през предходната година, се търси отговорност чрез налагане на санкция за извънредно количество емисии. Размерът на санкцията за извънредно количество емисии е 100 EUR за всеки тон еквивалент на въглероден диоксид емисии, за който операторът или операторът на въздухоплавателно средство не е върнал квоти. Заплащането на сумата по санкцията за извънредно количество емисии не освобождава оператора от задължението да върне определено количество квоти, равняващо се на това извънредно количество емисии при връщане на квоти за следващата календарна година“.

9 Съгласно член 16, параграф 1 от Директива 2003/87:

„Държавите членки определят правилата за налагане на санкциите, приложими при нарушение на националните разпоредби, приети съгласно настоящата директива, и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират прилагането на тези правила. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи. […]“.

Регламент (ЕС) № 389/2013

10 Член 67 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията от 2 май 2013 година за създаване на Регистър на ЕС съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и решения № 280/2004/ЕО и № 406/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕС) № 920/2010 и (ЕС) № 1193/2011 на Комисията (ОВ L 122, 2013 г., стр. 1), предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Операторът или операторът на въздухоплавателни средства предава квоти, като предлага на Регистъра на ЕС:

а) да прехвърли определен брой квоти, създадени за изпълнение на изискванията през същия период на търгуване, от съответната партида за квоти на оператор или партида за квоти на оператор на въздухоплавателни средства в партидата на ЕС за анулирани квоти;

б) да впише броя и вида на прехвърлените квоти като предадени при отчитане на емисиите на инсталацията на оператора или на емисиите на оператора на въздухоплавателни средства през съответния текущ период.

2. Квоти за авиационни емисии могат да бъдат предавани само от оператори на въздухоплавателни средства“.

Люксембургското право

11 Директива 2003/87 е транспонирана в люксембургското право със Закон от 23 декември 2004 г. за въвеждане на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове […] (Mémorial A 2004, стр. 3792).

12 Член 13, параграф 2 bis от този закон в редакцията му, приложима към разглежданата в главното производство наредба от 31 октомври 2016 г. (Mémorial A 2012 г., стр. 4410) (наричан по-нататък „Законът от 23 декември 2004 г.“), гласи:

„Министърът гарантира, че до 30 април всяка година всеки оператор на въздухоплавателно средство връща броя квоти, равен на общото за предходната календарна година количество на емисиите от авиационни дейности, изброени в приложение I, които същият е изпълнил като оператор на въздухоплавателно средство, като това е проверено в съответствие с член 16. Върнатите квоти впоследствие се отменят от министъра“.

13 Член параграф 15 от този закон гласи:

„Всеки оператор на инсталация или на въздухоплавателни средства осъществява мониторинг и докладва на министъра след края на съответната година в съответствие с посочения по-горе Регламент (ЕС) № 601/2012 емисиите, отделени през всяка календарна година от неговата инсталация, или, считано от 1 януари 2010 г. — от въздухоплавателното средство, което операторът експлоатира“.

14 Съгласно член 20, параграфи 3 и 7 от същия закон:

„3. От всеки оператор или оператор на въздухоплавателно средство, който до 30 април всяка година не върне достатъчно квоти за покриване на своите емисии през предходната година, се търси отговорност чрез налагане на санкция за извънредно количество емисии. Размерът на санкцията за извънредно количество емисии е 100 EUR за всеки тон еквивалент на въглероден диоксид емисии, за който операторът или операторът на въздухоплавателно средство не е

върнал квоти. Заплащането на сумата по санкцията за извънредно количество емисии не освобождава оператора или оператора на въздухоплавателно средство от задължението да върне определено количество квоти, равняващо се на това извънредно количество емисии при връщане на квоти за следващата календарна година.

[…]

7. Без да се засягат предходните разпоредби, имената на операторите и на операторите на въздухоплавателни средства, които нарушават изискването за връщане на достатъчно квоти съгласно член 13, параграф 2bis или параграф 3, се публикуват“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

15 Luxaviation принадлежи към група за въздушен транспорт, която твърди, че разполага с флот от 260 въздухоплавателни средства и че за него работят около 1 700 лица. Дружеството започва дейността си през 2013 г. и, считано от същата година, е част от схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове под идентификационен номер 234154. От акта за преюдициално запитване е видно, че то е върнало правилно квотите си за емисии на парникови газове за 2013 г. и 2014 г., и че настоящото дело се отнася до 2015 г.

16 Относно тази последна година Luxaviation изготвя своя доклад за емисии на парникови газове на 5 февруари 2016 г.

17 На 30 март същата година получава следното съобщение за проверката на този доклад по електронен път от адреса „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu“:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

.. have been VERIFIED“.

18 Luxaviation заявява, че на 19 април 2016 г. след извършване на необходимите проверки е регистрирал квотите в люксембургския регистър, преди да осигури прехвърлянето им. Същия ден той извършил изискваните плащания и освободил свързаните с тях сертификати по европейската сметка EU-100-5023942.

19 Luxaviation поддържа, че по този начин се е убедил, че е завършил процедурата за връщане на квоти, съответстващи на емисиите за 2015 г., която убеденост била подкрепена от получено на 19 април 2016 г. електронно писмо, изпратено от адрес „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu“, със следното съдържание:

„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 Както обаче заявява Европейската комисия в писменото си становище, без твърдението ѝ да бъде оспорено, това електронно потвърждение за завършване всъщност е било свързано с придобиването от Luxaviation на квоти от словенско дружество, а не с прехвърляне на квоти в полза на регистъра на Съюза.

21 С писмо от 27 юни 2016 г. министърът на околната среда уведомява Luxaviation, че не е извършило изискваното връщане в определения срок, а именно преди 30 април същата година, приканва го да изложи евентуалното си становище и прилага предложение за постановление, в което се посочва броят на предполагаемите невърнати квоти за емисии за 2015 г., както и размерът на налаганата на това основание глоба.

22 В отговор Luxaviation потвърждава, че е открило това закъснение едва въз основа на писмото на министъра на околната среда. Дружеството отрича да е имало каквото и да е намерение за съзнателно избягване на задълженията си и се позовава на „неизпълнение на задължения от един от служителите му, съответно на компютърна неизправност“. То заявява, че се е доверило на електронното писмо от 19 април 2016 г. и че към тогавашния момент е било твърдо убедено, че правилно е завършило процедурата за връщане. Дружеството добавя, че във всички случаи не е засегнало околната среда.

23 С постановление от 31 октомври 2016 г. министърът на околната среда налага на Luxaviation глоба в размер на 100 EUR за всяка квота, която не е върната в законоустановения срок, или 642 800 EUR, които следва да бъдат платени преди 30 ноември 2016 г. Със същото е разпоредено публикуването на наименованието на Luxaviation на уебсайта на администрацията на околната среда.

24 На 29 ноември 2016 г. Luxaviation подава жалба срещу това постановление пред Tribunal administratif (Административен съд, Люксембург), която е отхвърлена с решение от 28 февруари 2018 г., след което на 6 април 2018 г. подава въззивна жалба пред Cour administrative (Административен съд, Люксембург).

25 Пред тази юрисдикция Luxaviation поддържа по-специално че е имало убеждението, че добросъвестно е завършило процедурата по връщане. Освен това дружеството изтъква, че глобата застрашава икономическото му оцеляване.

26 То се позовава и на нарушение на принципите на равенство и на свободна конкуренция, тъй като френските оператори се ползвали от съдействие от страна на компетентните национални органи при изпълнението на задължението им за връщане.

27 Накрая, дружеството повдига въпроса за съответствието на глобата с фиксиран размер с принципа на пропорционалност. Липсата на механизми за предупреждение, припомняне и по-ранно връщане в люксембургското право противоречала на принципа на пропорционалност, доколкото люксембургските органи не въвели никакъв междинен етап, за да съдействат на операторите при изпълнение на задълженията им и санкцията с фиксиран размер се прилага „автоматично, незабавно и без разглеждане на конкретните обстоятелства“, на които се дължи липсата на връщане на квотите.

28 При тези обстоятелства Cour administrative (Административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 12, параграф 3 от Директива 2003/87, който предвижда, че държавите членки гарантират връщането от операторите им на издадените квоти, да се тълкува във връзка с член 41 от [Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)], в който е прогласен принципът на добра администрация, в смисъл, че установява задължение за националния компетентен орган за въвеждане на индивидуално наблюдение на изпълнението на задълженията за връщане преди крайния срок 30 април на съответната година, когато същата администрация е компетентна за надзора на ограничен брой оператори, в случая 25 оператори на национално равнище?

2) а) Следва ли незавършена операция за връщане на квотите, като тази в настоящия случай, при която операторът се е доверил на получено електронно потвърждение, удостоверяващо завършването на процедурата за прехвърляне, да се тълкува в смисъл че е можела основателно да породи в съзнанието на добросъвестния оператор оправдани правни очаквания, че е завършил операцията за връщане, предвидена в член 6, параграф 2, буква д) от Директива 2003/87?

б) Като се има предвид отговорът на втория въпрос, може ли да се предполага, че това правно очакване е оправдано в още по-голяма степен в съзнанието на добросъвестен оператор, когато при предходното връщане, националната администрация по собствена инициатива се е свързала с него, за да му напомни няколко дни преди изтичането на срока, предвиден в член 6, параграф 2, буква д) от Директива 2003/87, че процедурата за връщане на квотите все още не е завършена, като при това положение му позволява основателно да предполага, че е изправен по отношение на задълженията си за връщане за следващата текуща година, след като тогава същата администрация не е установила пряк контакт?

в) Предвид отговорите на двата предходни въпроса, независимо дали те са анализирани поотделно или заедно, може ли принципът на защита на оправданите правни очаквания да се тълкува в смисъл, че той представлява непреодолима сила, позволяваща добросъвестният оператор да бъде частично или изцяло освободен от санкцията, посочена в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87?

3) а) Допуска ли член 49, параграф 3 от Хартата, в който е прогласен принципът на пропорционалност, определянето на глоба с фиксиран размер като санкция за липсата на връщане на квотите за емисии, предвидена в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, след като тази разпоредба не позволява да се наложи санкция, съразмерна на извършеното от оператора нарушение?

б) При отрицателен отговор на предходния въпрос, трябва ли принципът на равенство, прогласен в член 20 от Хартата, [както и] общият принцип на добросъвестност и този на „fraus omnia corrumpit“, да се тълкуват в смисъл, че не допускат по отношение на санкцията с фиксиран размер, която трябва да се наложи съгласно член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, към която автоматично се прибавя публикуването, предвидено в член 20, параграф 7 [от Закона от 23 декември 2004 г.], добросъвестният само небрежен оператор, който освен това е вярвал, че е изпълнил задълженията си за връщане на права за емисии преди изтичането на релевантния краен срок 30 април, да бъде третиран по същия начин като оператор с измамно поведение?

в) При отрицателен отговор на предходния въпрос, съответстват ли на член 47 от Хартата, който гарантира съществуването на ефективни правни средства за защита, прилагането на санкцията с фиксиран размер без възможност за изменение от националния съд, освен при непреодолима сила, [както и] автоматичната санкция за публикуване?

г) При отрицателен отговор на предходния въпрос, с оглед на членове 47 и 49, параграф 3 от Хартата, потвърждаването на фиксирана парична санкция въз основа на изведена по този начин на преден план воля на европейския законодател, [както и] автоматичната

санкция за публикуване, без прилагане на принципа на пропорционалност, с изключение на стриктно тълкувания случай на непреодолима сила, не е ли отстъпление на националния съд пред предполагаемата воля на европейския законодател и неоснователна липса на съдебен контрол?

д) Като се има предвид отговорът на предходния въпрос, не означава ли липсата на съдебен контрол от страна на националния съд във връзка със санкцията с фиксиран размер, предвидена в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, [както и] с автоматичната санкция за публикуване, предвидена в [ч]лен 20, параграф 7 [от Закона от 23 декември 2004 г.], прекъсване на ползотворния по същността си диалог между [Съда] и националните върховни юрисдикции при действието на предопределено разрешение, потвърдено от [Съда], освен в стриктно тълкувания случай на непреодолима сила, което е равносилно на невъзможност за водене на ефективен диалог за националния върховен съд, който може само да потвърди санкцията, след като бъде установено, че в случая не е налице непреодолима сила?

4) Предвид отговорите на предходните въпроси, може ли понятието „непреодолима сила“ да се тълкува в смисъл, че обхваща субективно неблагоприятно обстоятелство за добросъвестния оператор, когато плащането на санкцията с фиксиран размер, посочена в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, [както и] автоматичната санкция за публикуване, предвидена в [ч]лен 20, параграф 7 [от Закона от 23 декември 2004 г.], представляват значителен финансов риск и значителна загуба на доверие, които могат да доведат до уволнението на служителите му и дори до обявяването му в несъстоятелност?“.

По преюдициалните въпроси

29 Съгласно член 99 от Процедурния правилник на Съда, когато отговорът на поставения преюдициален въпрос се налага недвусмислено от съдебната практика или отговорът на този въпрос не оставя място за разумно съмнение, Съдът може във всеки един момент да се произнесе с мотивирано определение по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат.

30 Тази разпоредба следва да се приложи по настоящото дело.

31 Най-напред следва да се припомни тълкуването, възприето от Съда в решение от 17 октомври 2013 г., Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, наричано по-нататък „решение Billerud“, EU:C:2013:664).

32 В точка 32 от това решение Съдът приема, че член 16, параграфи 3 и 4 от Директива 2003/87 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска оператор, който най-късно до 30 април на текущата година не е върнал квотите за еквивалент на въглероден диоксид, съответстващи на емисиите му за предходната година, да избегне налагането на предвидената в този член глоба за извънредно количество емисии, дори когато към тази дата разполага с достатъчен брой квоти. Това тълкуване отчита по-специално факта, че наложеното с Директива 2003/87 задължение не трябва да се разглежда като просто задължение за притежаване (към 30 април на текущата година) на квоти, покриващи емисиите за предходната година, а като задължение за връщане на посочените квоти най-късно на 30 април, за да могат те да бъдат отменени в регистъра на Съюза, чието предназначение е да гарантира точната отчетност на квотите (решение Billerud, т. 30), тъй като общата структура на Директива 2003/87 се основава на строгата отчетност на издаването, притежаването, прехвърлянето и отмяната на квоти, която изисква прилагането на система от регистри, уредена с отделен регламент на Комисията (решение Billerud, т. 27).

33 Предвид тези особености Съдът приема, че предвидената в Директива 2003/87 глоба с фиксиран размер за извънредно количество емисии не може да се счита за противоречаща на принципа на пропорционалност, поради това че националният съд не може да промени нейния размер. Всъщност с оглед на необходимостта да се даде бърз отговор на голямата загриженост за опазване на околната среда, законодателят на Съюза е счел, че предвиденото в член 12, параграф 3 от Директива 2003/87 задължение за връщане и налаганата в случай на неизпълнение на това задължение глоба с фиксиран размер по член 16, параграф 3 от тази директива са необходими при преследване на легитимната цел за установяване на ефективна схема за търговия с квоти еквивалент на въглероден диоксид, за да не се стигне дотам някои оператори или посредници на пазара да са принудени да заобикалят или да манипулират схемата, като злоупотребяват с цените, количествата, сроковете или сложните финансови продукти, за чието възникване способства пазарната среда. Освен това от Директива 2003/87 следва, че операторите разполагат с четири месеца, за да се подготвят да върнат квотите за предходната година, което им дава разумен срок, за да изпълнят задължението си за връщане (решение Billerud, т. 38—40).

34 Поставените по настоящото дело въпроси трябва да се разгледат с оглед на тази съдебна практика.

По третия въпрос

35 С третия въпрос, който следва да се разгледа най-напред, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 20 и 47 и член 49, параграф 3 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат глобата с фиксиран размер, предвидена в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, да не бъде съпроводена с никаква възможност за изменение от националния съд.

36 Що се отнася най-напред до член 20 от Хартата, следва да се припомни, че прогласеното в него равенство пред закона е общ принцип на правото на Съюза, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако разграничаването им не е обективно обосновано (вж. в този смисъл решение от 11 юли 2006 г., Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, т. 33).

37 Съгласно практиката на Съда разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, т.е. когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданото законодателство и когато е съразмерна на целта на съответното третиране (решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др., C-127/07, EU:C:2008:728, т. 47).

38 Както обаче бе припомнено в точка 33 от настоящото определение, член 16, параграф 3 от Директива 2003/87 установява обективно и разумно разграничение с оглед на целта за въвеждане на обща ефективна система за квоти между, от една страна, операторите, които са изпълнили задължението си за връщане, и от друга страна, тези, които са се отклонили от него.

39 По този начин да се позволи на националния съд да измени размера на глобата, с която се санкционират операторите от тази втора категория, и следователно да третира по различен начин операторите, които обективно са поставени в едно и също положение на неизпълнение на задължението си за връщане, не само че изобщо не следва от принципа на равенство пред закона, но дори би било в противоречие с него.

40 По-нататък, що се отнася до член 47 от Хартата, дори да се приеме, че запитващата юрисдикция счита, че той би трябвало да позволява да се постави под въпрос валидността на Директива 2003/87, доколкото тя би възпрепятствала съответните лица да оспорят размера на наложената

им глоба, следва да се припомни, че Съдът вече се е произнесъл по този въпрос в решение Billerud, а след това и в определение от 17 декември 2015 г., Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), и е постановил, че заложената в член 16 от тази директива система за санкции не противоречи на принципа за пропорционалност.

41 Накрая, що се отнася до член 49, параграф 3 от Хартата, съгласно който тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението, във всички случаи е достатъчно да се направи препращане към съображенията, които вече са изложени от Съда в решение Billerud с оглед на принципа на пропорционалност.

42 При това положение на третия въпрос следва да се отговори, че членове 20 и 47 и член 49, параграф 3 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат глобата с фиксиран размер, предвидена в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, да не бъде съпроводена с никаква възможност за изменение от националния съд.

По първия въпрос

43 С първия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 41 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска установяването от държавите членки на механизми за предупреждение, припомняне и по-ранно връщане, които да позволят на добросъвестните оператори да бъдат напълно информирани за задължението си за връщане и по този начин да не поемат никакъв риск от налагане на глоба на основание член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, да представлява само възможност, но не и задължение за държавите членки.

44 Най-напред следва да се припомни, че член 41 от Хартата, озаглавен „Право на добра администрация“, предвижда в параграф 1, че всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

45 От текста на този член ясно следва, че той е адресиран не до държавите членки, а само до институциите, органите, службите и агенциите на Съюза (вж. в този смисъл решение 21 декември 2011 г., Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, т. 28).

46 Следователно във всички случаи операторът, на когото се налага глоба по член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, не може да черпи от член 41, параграф 2 от Хартата право да получава съдействие за административните си постъпки с оглед на годишното връщане на квотите (вж. в този смисъл решение от 17 юли 2014 г., YS и др., C-141/12 и C-372/12, EU:C:2014:2081, т. 67).

47 Несъмнено прогласеното в тази разпоредба право на добра администрация е проявление на общ принцип на правото на Съюза (решение от 8 май 2014 г., N., C-604/12, EU:C:2014:302, т. 49). С първия си въпрос обаче запитващата юрисдикция не търси тълкуване на този общ принцип, а иска да се установи дали член 41 от Хартата може да установи за компетентния орган на държава членка задължение за въвеждане на индивидуално наблюдение на изпълнението на задълженията за връщане.

48 В точка 41 от решение Billerud обаче се уточнява, че държавите членки могат да установят механизми за предупреждение, припомняне и по-ранно връщане, които да позволят на добросъвестните оператори да бъдат напълно информирани за задължението си за връщане и по този начин да не поемат никакъв риск от налагане на глоба. Както е видно от преписката пред Съда по делото, по което е постановено решение Billerud, някои национални

законодателства предвиждат такива механизми и поверяват на компетентните органи отговорността да подпомагат операторите в действията им относно схемата за търговия с квоти за парникови газове.

49 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че член 41 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага към положение, при което следва да се прецени дали държавите членки имат задължение, а не само възможност, да установят механизми за предупреждение, припомняне и по-ранно връщане, които да позволят на добросъвестните оператори да бъдат напълно информирани за задължението си за връщане и по този начин да не поемат никакъв риск от налагане на глоба на основание член 16, параграф 3 от Директива 2003/87.

По втория въпрос

50 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска предвидената в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87 глоба да бъде наложена в случай, в който компетентните органи не са предупредили оператора преди изтичането на срока за връщане, въпреки че са направили това през предходната година, макар да не са били длъжни.

51 В това отношение следва да се припомни, че принципът на защита на оправданите правни очаквания е следствие от принципа на правна сигурност, който изисква по-специално правните норми да бъдат ясни, точни и предвидими, що се отнася до тяхното действие, особено когато могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и за предприятията. Всеки частноправен субект може да се позовава на това следствие, когато компетентният орган, като му е предоставил конкретни уверения, е породил у него основателни надежди (вж. в този смисъл решение от 17 октомври 2018 г., Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, т. 50 и 51).

52 От представената пред Съда преписка обаче не е видно люксембургските власти да са предоставили на жалбоподателя по главното производство конкретни уверения по смисъла на припомнената в предходната точка съдебна практика. В това отношение фактът, че през предходната година посочените органи са припомнили на оператора, както е било допустимо да направят, че все още не е върнал квотите си, въпреки че срокът за връщане е щял скоро да изтече, сам по себе си не може да представлява такива конкретни уверения.

53 Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкува в смисъл, че допуска предвидената в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87 глоба да бъде наложена в случай, в който компетентните органи не са предупредили оператора преди изтичането на срока за връщане, въпреки че са направили това през предходната година, макар да не са били длъжни.

По четвъртия въпрос

54 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали понятието „наличие на непреодолима сила“ по смисъла на точка 31 от решение Billerud се прилага в случай като разглеждания в главното производство.

55 В това отношение следва да се припомни, че е възможно дори при липсата на специална разпоредба да се признае наличието на непреодолима сила, когато сочената от правните субекти външна причина има до такава степен непреодолими и неизбежни последици, че за въпросните субекти е обективно невъзможно да изпълнят задълженията си (решение Billerud, т. 31).

56 В посочената точка 31 Съдът уточнява, че националният съд трябва да прецени дали въпреки дължимата грижа, която е могъл да положи, за да спази определените срокове, операторът се е сблъскал с външни за него, извънредни и непредвидими обстоятелства, които надхвърлят обикновените вътрешни неуредици.

57 Следователно във висящото пред нея дело запитващата юрисдикция трябва да направи такава преценка. При все това, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се отбележи, че посочените от Luxaviation обстоятелства, припомнени в точка 22 от настоящото определение обстоятелства, сами по себе си не са достатъчни, за да се приеме, че е налице непреодолима сила.

58 Ето защо на четвъртия въпрос трябва да се отговори, че запитващата юрисдикция следва да прецени дали понятието „наличие на непреодолима сила“ по смисъла на точка 31 от решение Billerud се прилага в случай като разглеждания в главното производство.

По съдебните разноски

59 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

1) Членове 20 и 47 и член 49, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат глобата с фиксиран размер, предвидена в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г., да не бъде съпроводена с никаква възможност за изменение от националния съд.

2) Член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не се прилага към положение, при което следва да се прецени дали държавите членки имат задължение, а не само възможност, да установят механизми за предупреждение, припомняне и по-ранно връщане, които да позволят на добросъвестните оператори да бъдат напълно информирани за задължението си за връщане и по този начин да не поемат никакъв риск от налагане на глоба на основание член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, изменена с Директива 2009/29.

3) Принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкува в смисъл, че допуска предвидената в член 16, параграф 3 от Директива 2003/87, изменена с Директива 2009/29, глоба да бъде наложена в случай, в който компетентните органи не са предупредили оператора преди изтичането на срока за връщане, въпреки че са направили това през предходната година, макар да не са били длъжни.

4) Запитващата юрисдикция следва да прецени дали понятието „наличие на непреодолима сила“ по смисъла на точка 31 от решение от 17 октомври 2013 г., Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), се прилага в случай като разглеждания в главното производство.

Подписи