Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (kuudes jaosto)

26 päivänä maaliskuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä – Direktiivi 2003/87/EY – Liikapäästöistä maksettava ylitysmaksu – Palauttamatta jätettyjen päästöoikeuksien tosiasiallinen hallussapito ei ole vastuuvapausperuste, ellei kyseessä ole ylivoimainen este – Ylitysmaksun määrän muuttaminen ei ole mahdollista – Oikeasuhteisuus – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20, 41 ja 47 artikla ja 49 artiklan 3 kohta – Luottamuksensuojan periaate

Asiassa C-113/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Cour administrative (ylin hallintotuomioistuin, Luxemburg) on esittänyt 7.2.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 12.2.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Luxaviation SA

vastaan

Ministre de l'Environnement,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Safjan, ensimmäisen jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) ja tuomari C. Toader,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Luxaviation SA, edustajinaan N. Bannasch ja M. Zins, avocats,

– Luxemburgin hallitus, asiamiehinään D. Holderer ja T. Uri,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja J. Langer,

– Euroopan parlamentti, asiamiehinään L. Darie, C. Ionescu Dima ja A. Tamás,

– Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään K. Michoel ja A. Westerhof Löfflerová,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

– Euroopan komissio, asiamiehinään J.-F. Brakeland ja A. C. Becker,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian perustellulla määräyksellä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklan mukaisesti,

on antanut seuraavan

määräyksen

1 Ennakkoratkaisukysymys koskee kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY (EUVL 2003, L 275, s. 32), sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY (EUVL 2009, L 140, s. 63; jäljempänä direktiivi 2003/87), 16 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Luxaviation SA ja ministre de l'Environnement (ympäristöministeri, Luxemburg) ja jossa on kyse siitä, onko Luxaviation noudattanut hiilidioksidin päästöoikeuksien palauttamista koskevia velvoitteitaan vuodelta 2015.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/87

3 Direktiivin 2003/87 johdanto-osan viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(5) Yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet täyttävänsä yhteisesti Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä – –. Tällä direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät sitoumuksensa tehokkaammin, järjestämällä tehokkaat kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien eurooppalaiset markkinat ja siten, että siitä koituu mahdollisimman vähän haittaa talouden kehitykselle ja työllisyydelle.

(6) Yhteisön CO_2-päästöjen ja muiden kasvihuonekaasupäästöjen valvontajärjestelmästä 24 päivänä kesäkuuta 1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/389/ETY [(EYVL 1993, L 167, s. 31)] toteutettiin järjestelmä, jolla valvotaan kasvihuonekaasujen päästöjä ja arvioidaan edistymistä näitä päästöjä koskevien sitoumusten täyttämisessä. Tämä järjestelmä auttaa jäsenvaltioita niiden päättäessä myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä.

(7) Yhteisön säännökset päästöoikeuksien jakamisesta jäsenvaltioissa ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, ettei sisämarkkinoiden toiminta häiriinny, ja vältetään kilpailun vääristyminen."

4 Mainitun direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 päivästä tammikuuta 2005 mikään laitos ei harjoita liitteessä I lueteltua toimintaa, josta aiheutuu tähän toimintaan erityisesti liittyviä päästöjä, paitsi jos sen toiminnanharjoittajalla on toimivaltaisen viranomaisen 5 ja 6 artiklan mukaisesti myöntämä lupa – –"

5 Saman direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kasvihuonekaasujen päästölupien on sisällettävä seuraavat tiedot:

– –

e) velvoite palauttaa kunakin kalenterivuonna aiheutuneita – – laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia, jotka ovat muita kuin II luvun mukaisesti myönnettyjä päästöoikeuksia, neljän kuukauden kuluessa kyseisen vuoden lopusta.”

6 Saman direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaisten viranomaisten on vuosittain helmikuun 28 päivään mennessä jaettava kyseisenä vuonna jaettavat päästöoikeudet – –”

7 Direktiivin 2003/87 12 artiklan, joka koskee päästöoikeuksien siirtoa, palautusta ja mitätöimistä, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava – –, että kunkin laitoksen toiminnanharjoittaja palauttaa joka vuosi 30 päivään huhtikuuta mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita – – kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia, jotka ovat muita kuin II luvun mukaisesti myönnettyjä päästöoikeuksia, ja että nämä päästöoikeudet mitätöidään sen jälkeen. – –”

8 Kyseisen velvollisuuden noudattamatta jättämisestä seuraa direktiivin 2003/87 16 artiklan 2 kohdassa säädetyn velvollisuutensa noudattamatta jättäneiden toiminnanharjoittajien nimien julkistamisen lisäksi sakko, josta on säädetty saman artiklan 3 kohdassa seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos jokin toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä ei viimeistään kunkin vuoden huhtikuun 30 päivänä palauta toiminnanharjoittajan tai ilma-aluksen käyttäjän edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, tämä on velvollinen maksamaan liikapäästöistä sakkoa. Tämä liikapäästösakko on 100 euroa kutakin sellaista aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Liikapäästösakon maksaminen ei vapauta toiminnanharjoittajaa tai ilma-aluksen käyttäjää velvoitteesta palauttaa kyseisiä liikapäästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä palauttaessaan päästöoikeuksia seuraavan kalenterivuoden osalta.”

9 Direktiivin 2003/87 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on annettava säännökset seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden säännösten soveltamisen varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. – –”

Asetus (EU) N:o 389/2013

10 Direktiivin 2003/87 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 280/2004/EY ja N:o 406/2009/EY mukaisen unionin rekisterin perustamisesta ja komission asetusten (EU) N:o 920/2010 ja (EU) N:o 1193/2011 kumoamisesta 2.5.2013 annetun komission asetuksen (EU) N:o 389/2013 (EUVL 2013, L 122, s. 1) 67 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Toiminnanharjoittajan tai ilmailualuksen käyttäjän on palautettava päästöoikeudet pyytämällä unionin rekisteriä:

a) siirtämään tietty määrä velvoitteiden noudattamiseksi samalla päästökauppakaudella luotuja päästöoikeuksia asianomaisen toiminnanharjoittajan päästöoikeustililtä tai ilma-aluksen käyttäjän päästöoikeustililtä unionin mitätöintitilille;

b) kirjaamaan siirrettyjen päästöoikeuksien määrä ja tyyppi palautetuiksi toiminnanharjoittajan laitoksen päästöjen tai ilma-aluksen käyttäjän päästöjen kattamiseksi kyseisenä kautena.

2. Ilmailun päästöoikeuksia voivat palauttaa vain ilma-alusten käyttäjät.”

Luxemburgin oikeus

11 Direktiivi 2003/87 on saatettu osaksi Luxemburgin oikeutta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta 23.12.2004 annetulla lailla – – (loi du 23 décembre 2004, établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre) (Mémorial A 2004, s. 3792).

12 Tämän lain, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa kyseessä olevaan 31.10.2016 tehtyyn päätökseen (Mémorial A 2012, s. 4410) (jäljempänä 23.12.2004 annettu laki), 13 §:n 2bis momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministeri varmistaa, että kunkin vuoden huhtikuun 30 päivään mennessä kukin ilma-aluksen käyttäjä palauttaa liitteessä I tarkoitetusta ilmailutoiminnasta, jonka osalta se on ilma-aluksen käyttäjä, edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 16 artiklan mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Sen jälkeen ministerin on mitätöitävä palautetut päästöoikeudet.”

13 Lain 15 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kukin laitoksen toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä tarkkailee laitoksen päästöjä ja raportoi niistä kunakin kalenterivuonna, tai, 1 päivästä tammikuuta 2010 alkaen, käyttämästään ilma-aluksesta, toimivaltaiselle viranomaiselle asetuksen (EU) N:o 601/2012 mukaisesti kyseisen vuoden päätyttyä.”

14 Saman lain 20 §:n 3 ja 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”3. Toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä, joka ei viimeistään kunkin vuoden huhtikuun 30 päivänä palauta toiminnanharjoittajan tai ilma-aluksen käyttäjän edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, tämä on velvollinen maksamaan liikapäästöistä ylitysmaksua. Tämä ylitysmaksu on 100 euroa kutakin sellaista aiheutunutta hiilidioksidiekvivalenttitonnia kohti, jonka osalta toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä ei ole palauttanut päästöoikeuksia. Ylitysmaksun maksaminen ei vapauta toiminnanharjoittajaa tai ilma-aluksen käyttäjää velvoitteesta palauttaa kyseisiä liikapäästöjä vastaava päästöoikeuksien määrä palauttaessaan päästöoikeuksia seuraavan kalenterivuoden osalta.

– –

7. Ellei edeltävistä säännöksistä muuta johdu, toiminnanharjoittajien ja ilma-alusten käyttäjien, jotka ovat rikkoneet 13 §:n 2bis tai 3 momentin vaatimuksia palauttaa riittävä määrä päästöoikeuksia, nimet julkistetaan.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Luxaviation kuuluu lentoliikennekonserniin, joka ilmoittaa, että sillä on 260 ilma-alusta ja että sen palveluksessa on noin 1 700 henkilöä. Se aloitti toimintansa vuonna 2013 ja on kuulunut kyseisestä vuodesta alkaen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään tunnistenumerolla 234154. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että se on palauttanut asianmukaisesti kasvihuonekaasujen päästöoikeutensa vuosilta 2013 ja 2014 ja että nyt käsiteltävä asia koskee vuotta 2015.

16 Luxaviation laati kasvihuonekaasujen päästöraporttinsa kyseisen vuoden osalta 5.2.2016.

17 30.3.2016 sille ilmoitettiin tämän raportin tarkastuksesta sähköisesti osoitteesta ”CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu” seuraavasti:

”Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

– – have been VERIFIED.”

18 Luxaviation ilmoittaa, että se tarvittavat tarkastukset tehtyään rekisteröi 19.4.2016 kiintiöt Luxemburgin rekisteriin ja varmisti kiintiöiden siirron. Samana päivänä se maksoi vaaditut maksut ja vapautti eurooppalaiseen tiliin EU-100-5023942 liittyvät todistukset.

19 Luxaviation väittää, että sillä oli näin ollen varmuus siitä, että se oli saattanut päätökseen vuoden 2015 päästöjä vastaavien päästöoikeuksien palautusmenettelyn, ja tätä varmuutta vahvisti 19.4.2016 saapunut sähköposti, joka oli peräisin osoitteesta ”CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu” ja jonka sanamuoto oli seuraava:

”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 Kuten Euroopan komissio kuitenkin kirjallisissa huomautuksissaan toteaa ilman, että tätä olisi kiistetty, tämä sähköinen vahvistus liittyy todellisuudessa siihen, että Luxaviation hankki päästöoikeuksia slovenialaiselta yhtiöltä, eikä päästöoikeuksien siirtämiseen unionin rekisteriin.

21 Ympäristöministeri ilmoitti 27.6.2016 päivätyllä kirjeellä Luxaviationille, ettei se ollut suorittanut vaadittavaa palautusta asetetussa määräajassa eli ennen kyseisen vuoden 30 päivää huhtikuuta, kehotti sitä esittämään mahdolliset huomautuksensa ja liitti kirjeeseen päätösehdotuksen, jossa esitetään niiden päästöoikeuksien määrä, joiden katsottiin olevan palauttamatta vuodelta 2015, sekä tällä perusteella määrättävän ylitysmaksun määrä.

22 Luxaviation totesi vastauksessaan, että se havaitsi tämän viivästyksen vasta ympäristöministerin kirjeestä. Se väitti, ettei se ollut tietoisesti pyrkinyt välttämään velvoitteitaan, ja vetosi ”erään sen työntekijän syyksi luettavaan laiminlyöntiin, jossa oli kyse tietoteknisestä toimintahäiriöstä”. Se ilmoitti luottaneensa 19.4.2016 lähetettyyn sähköpostiin ja olleensa tuolloin täysin vakuuttunut siitä, että se oli saattanut palautusmenettelyn asianmukaisesti päätökseen. Se lisäsi, ettei se missään tapauksessa ole aiheuttanut vahinkoa ympäristölle.

23 Ympäristöministeri määräsi 31.10.2016 tekemällään päätöksellä Luxaviationille 100 euron ylitysmaksun kutakin kiintiötä kohti, jota ei ollut palautettu laissa säädetyssä määräajassa, yhteensä 642 800 euroa, joka tuli maksaa ennen 30.11.2016. Samassa päätöksessä määrätään Luxaviationin nimen julkaisemisesta ympäristöhallinnon internetsivustolla.

24 Luxaviation nosti tästä päätöksestä 29.11.2016 Tribunal administratifissa (hallintotuomioistuin, Luxemburg) kanteen, joka hylättiin 28.2.2018 annetulla tuomiolla, minkä jälkeen se valitti Cour administrativeen (ylin hallintotuomioistuin, Luxemburg) 6.4.2018.

25 Luxaviation väittää kyseisessä tuomioistuimessa muun muassa olleensa vilpittömässä mielessä vakuuttunut siitä, että se oli saattanut palautusmenettelyn päätökseen. Se väittää lisäksi, että ylitysmaksu uhkaa sen taloudellista selviytymistä.

26 Se väittää myös, että yhdenvertaisen kohtelun ja vapaan kilpailun periaatteita on loukattu, koska ranskalaiset toiminnanharjoittajat saavat tukea toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta palauttamisvelvollisuutensa täyttämisessä.

27 Lopuksi se kyseenalaistaa sen, onko kiinteämääräinen ylitysmaksu suhteellisuusperiaatteen mukainen. Varoitus- ja muistutusmekanismien ja ennenaikaista päästöoikeuksien palauttamista koskevien mekanismien puuttuminen Luxemburgin lainsäädännöstä on suhteellisuusperiaatteen vastaista, koska Luxemburgin viranomaiset eivät ole ottaneet käyttöön mitään välivaihetta, jotta toiminnanharjoittajia voitaisiin tukea velvoitteidensa täyttämisessä, ja koska kiinteämääräistä seuraamusta sovelletaan ”automaattisesti, välittömästi ja tutkimatta olosuhteita”, jotka ovat syynä päästöoikeuksien palauttamatta jättämiseen.

28 Tässä tilanteessa Cour administrative päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohtaa, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toiminnanharjoittajat palauttavat niille myönnetyt päästöoikeudet, tulkittava yhdessä [Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja)] 41 artiklan kanssa, jossa vahvistetaan hyvän hallinnon periaate, siten, että niistä seuraa toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle velvollisuus ottaa käyttöön kunkin vuoden 30.4. mennessä tapahtuvaa palautusta koskevien velvollisuuksien alalla tapauskohtainen seuranta, jos sama viranomainen on toimivaltainen valvomaan rajallista määrää – tässä tapauksessa 25:ttä – toiminnanharjoittajaa kansallisella tasolla?

2) a) Voidaanko kesken jääneen päästöoikeuksien palauttamisen, jossa – kuten käsiteltävässä asiassa – toiminnanharjoittaja on luottanut siirtomenettelyn päättymisestä sähköisesti saamaansa vahvistukseen, tulkita voineen kohtuudella synnyttää vilpittömässä mielessä olevassa

toiminnanharjoittajassa perustellun luottamuksen siihen, että tämä oli saattanut direktiivin 2003/87 6 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetyn päästöoikeuksien siirtotoimenpiteen päätökseen?

b) Kun otetaan huomioon toiseen kysymykseen annettu vastaus, voidaanko vilpittömässä mielessä olevan toiminnanharjoittajan tuntemaa luottamusta pitää erityisen perusteltuna, jos kansallinen viranomainen on edellisen vuoden päästöoikeuksien palauttamisen yhteydessä oma-aloitteisesti ottanut toiminnanharjoittajaan yhteyttä muistuttaakseen muutamaa päivää ennen direktiivin 2003/87 6 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetyn määräajan umpeutumista, ettei se ollut saattanut päästöoikeuksien palauttamismenettelyä päätökseen, jolloin toiminnanharjoittaja saattoi kohtuudella olettaa, että se oli täyttänyt velvollisuutensa kuluvalta vuodelta, sillä kyseinen viranomainen ei ollut seuraavana vuonna ottanut siihen suoraan yhteyttä?

c) Voidaanko edellä esitettyihin kysymyksiin, erikseen tai yhdessä tarkasteltuina, annettujen vastausten perusteella luottamuksensuojan periaatteen tulkita muodostavan ylivoimaisen esteen, jonka nojalla vilpittömässä mielessä oleva toiminnanharjoittaja voidaan osittain tai kokonaan vapauttaa direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetystä seuraamuksesta?

3) a) Estääkö perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohta, jossa vahvistetaan suhteellisuusperiaate, direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa päästöoikeuksien palauttamatta jättämisestä säädetyn kiinteämääräisen ylitysmaksun määräämisen, kun kyseisessä säännöksessä ei anneta mahdollisuutta määrätä toiminnanharjoittajan tekemään rikkomiseen nähden oikeasuhteista seuraamusta?

b) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on kieltävä, onko perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistettua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sekä vilpitöntä mieltä koskevaa yleistä oikeusperiaatetta ja fraus omnia corrumpit -periaatetta tulkittava siten, että ne estävät sen kiinteämääräisen seuraamuksen osalta, joka määrätään direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdan nojalla, minkä lisäksi nimi julkaistaan automaattisesti [23.12.2004 annetun lain] 20 §:n 7 momentin nojalla, että vilpittömässä mielessä toiminutta mutta huolimatonta toiminnanharjoittajaa, joka kaiken lisäksi uskoo täyttäneensä päästöoikeuksien palautusvelvollisuutensa kyseiseen huhtikuun 30 päivän määräaikaan mennessä, kohdeltaisiin samalla tavalla kuin petoksen tehnyttä toiminnanharjoittajaa?

c) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on kieltävä, ovatko kiinteämääräinen seuraamus, jonka määrää kansallinen tuomioistuin ei voi muuttaa, lukuun ottamatta ylivoimaisen esteen tapauksia, sekä nimen julkaiseminen automaattisena seuraamuksena yhdenmukaisia perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, jossa taataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin?

d) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on kieltävä, eikö kiinteän maksuseuraamuksen määrääminen Euroopan unionin lainsäätäjän esiin tuoman tarkoituksen perusteella sekä nimen julkaiseminen automaattisena seuraamuksena suhteellisuusperiaatetta soveltamatta ja tiukasti tulkittuja ylivoimaisen esteen tapauksia lukuun ottamatta tarkoita, että kansallisen tuomioistuimen on asetettava unionin lainsäätäjän oletettu tarkoitus etusijalle ja että luovutaan tuomioistuinvalvonnasta, mikä on vastoin perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja 49 artiklan 3 kohtaa?

e) Kun otetaan huomioon edelliseen kysymykseen annettu vastaus, eikö kansallisen tuomioistuimen tuomioistuinvalvonnan puuttuminen sekä direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetty kiinteämääräinen seuraamus ja [23.12.2004 annetun lain] 20 §:n 7 momentissa säädetty nimen julkaiseminen automaattisena seuraamuksena johda unionin tuomioistuimen ja kansallisten ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten välisen antoisan vuoropuhelun katkeamiseen, kun unionin tuomioistuin vahvistaa muita kuin tiukasti tulkittuja ylivoimaisen esteen tapauksia varten ennalta ratkaisun, eikä kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin voi käydä asiasta todellista vuoropuhelua, vaan se voi ainoastaan vahvistaa seuraamuksen, kunhan se on varmistanut, ettei kyseessä ole ylivoimaisen esteen tapaus?

4) Kun otetaan huomioon edellä esitettyihin kysymyksiin annetut vastaukset, voidaanko ylivoimaisen esteen käsitettä tulkita siten, että siinä voidaan ottaa huomioon vilpittömässä mielessä olevalle toiminnanharjoittajalle aiheutuva subjektiivisesti kohtuuton tilanne, kun direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn kiinteämääräisen seuraamuksen maksaminen ja

[23.12.2004 annetun lain] 20 §:n 7 momentissa säädetty nimen julkaiseminen automaattisena seuraamuksena aiheuttavat huomattavan taloudellisen riskin ja merkittäviä tappioita, jotka voivat johtaa yrityksen työntekijöiden irtisanomiseen tai jopa konkurssiin?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

29 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklassa määrätään, että jos ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä tai jos ennakkoratkaisukysymykseen annettavasta vastauksesta ei ole perusteltua epäilystä, unionin tuomioistuin voi esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa päättää ratkaista asian perustellulla määräyksellä.

30 Tätä artiklaa on sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa.

31 Aluksi on muistutettava unionin tuomioistuimen 17.10.2013 annetussa tuomiossa Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664; jäljempänä tuomio Billerud) vahvistamasta tulkinnasta.

32 Unionin tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 32 kohdassa, että direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että toiminnanharjoittajalle, joka ei ole palauttanut kuluvan vuoden huhtikuun 30. päivään mennessä sen edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää hiilidioksidiekvivalentti-päästöoikeuksia, vaikka sillä oli kyseisenä päivänä hallussaan riittävä määrä päästöoikeuksia, ei määrätä kyseisissä säännöksissä säädettyä liikapäästöistä maksettavaa ylitysmaksua. Tämä tulkinta johtuu muun muassa siitä, että direktiivissä 2003/87 asetettua velvollisuutta ei ole pidettävä pelkkänä velvollisuutena pitää kuluvan vuoden huhtikuun 30. päivänä hallussa edeltävän vuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia vaan velvollisuutena palauttaa kyseiset päästöoikeudet huhtikuun 30. päivään mennessä, jotta ne voidaan mitätöidä yhteisön rekisterissä, jolla pyritään takaamaan päästöoikeuksien tarkka kirjanpito (tuomio Billerud, 30 kohta); direktiivin 2003/87 yleinen rakenne, joka perustuu päästöoikeuksien myöntämisestä, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöimisestä pidettävään tarkkaan kirjanpitoon, edellyttää sitä, että komission erillisellä asetuksella otetaan käyttöön standardoitu rekisterijärjestelmä (tuomio Billerud, 27 kohta).

33 Unionin tuomioistuin katsoi, että kun direktiivissä 2003/87 säädettyä liikapäästöistä maksettavaa ylitysmaksua tarkastellaan näiden erityispiirteiden valossa, suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi ei voida katsoa sitä, että kansallinen tuomioistuin ei voi muuttaa sen määrää. Ympäristöön kohdistuviin vakaviin ongelmiin liittyvässä kiireellisessä tilanteessa unionin lainsäätäjä on nimittäin yhtäältä pitänyt direktiivin 2003/87 12 artiklan 3 kohdassa säädettyä päästöoikeuksien palauttamista koskevaa velvollisuutta ja kyseisen direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa sen osalta säädettyä kiinteämääräistä ylitysmaksua tarpeellisina pyrittäessä tavoitteeseen, joka on tehokkaan hiilidioksidiekvivalentti-päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttaminen, jotta voitaisiin välttää se, että tietyillä toiminnanharjoittajilla tai markkinoilla toimivilla välittäjillä olisi kiusaus kiertää tai manipuloida järjestelmää keinottelemalla hinnoilla, määrillä, määräajoilla tai monimutkaisilla rahoitustuotteilla, joita luodaan kaikilla markkinoilla. Lisäksi direktiivistä 2003/87 ilmenee, että toiminnanharjoittajilla on neljä kuukautta aikaa huolehtia siitä, että ne palauttavat edeltävän vuoden päästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia, mikä jättää niille kohtuullisesti aikaa noudattaa niiden päästöoikeuksien palauttamista koskevaa velvollisuutta (tuomio Billerud, 38–40 kohta).

34 Nyt käsiteltävässä asiassa esitettyjä kysymyksiä on tarkasteltava tämän oikeuskäytännön valossa.

Kolmas kysymys

35 Kolmannella kysymyksellään, joka on syytä tutkia aluksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko perusoikeuskirjan 20 artiklaa, 47 artiklaa ja 49 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kansallisella tuomioistuimella ei ole mitään mahdollisuutta muuttaa direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn kiinteämääräisen ylitysmaksun määrää.

36 Aluksi perusoikeuskirjan 20 artiklasta on huomattava, että siinä mainittu yhdenvertaisuus lain edessä on unionin oikeuden yleinen periaate, joka edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, 33 kohta).

37 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja järkevään perusteeseen eli kun se vastaa asianomaisessa lainsäädännössä hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja kun tämä erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa asianomaisella kohtelulla tavoiteltuun päämäärään nähden (tuomio 16.12.2008, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 47 kohta).

38 Kuten tämän määräyksen 33 kohdassa on muistutettu, direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa tehdään kuitenkin objektiivinen ja järkevä ero yhtäältä palauttamisvelvollisuuden täyttäneiden toiminnanharjoittajien ja toisaalta niiden toiminnanharjoittajien välillä, jotka ovat jättäneet noudattamatta päästöoikeuksien palauttamista koskevaa velvollisuuttaan, kun otetaan huomioon tavoite ottaa käyttöön toimiva yhteinen päästöoikeusjärjestelmä.

39 Näin ollen se, että kansallisen tuomioistuimen sallittaisiin mukauttaa toiseen ryhmään kuuluville toiminnanharjoittajille määrättävän ylitysmaksun määrää ja näin ollen kohdella eri tavalla toiminnanharjoittajia, jotka kaikki ovat objektiivisesti samassa tilanteessa sikäli kuin ne eivät ole noudattaneet palauttamisvelvollisuuttaan, ei perustuisi millään tavoin yhdenvertaisuusperiaatteeseen lain edessä vaan olisi jopa sen vastaista.

40 Perusoikeuskirjan 47 artiklasta on muistutettava, että jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kyseisen artiklan pitäisi mahdollistaa direktiivin 2003/87 pätevyyden riitauttaminen siltä osin kuin sillä estetään asianomaisia riitauttamasta niille määrätyn ylitysmaksun määrää, on muistutettava, että unionin tuomioistuin on jo lausunut tästä kysymyksestä tuomiossa Billerud ja sittemmin 17.12.2015 annetussa määräyksessä Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835) ja katsonut, että direktiivin 16 artiklan mukainen seuraamusjärjestelmä ei ole suhteellisuusperiaatteen vastainen.

41 Lopuksi siltä osin kuin on kyse perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdasta, jonka mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikkomiseen, on jälleen riittävää viitata unionin tuomioistuimen jo tuomiossa Billerud suhteellisuusperiaatteen kannalta tekemään arviointiin.

42 Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että perusoikeuskirjan 20 ja 47 artiklaa ja 49 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, ettei kansallinen tuomioistuin voi lainkaan muuttaa direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn kiinteämääräisen ylitysmaksun määrää.

Ensimmäinen kysymys

43 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään olennaisesti sitä, onko perusoikeuskirjan 41 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltioilla on pelkkä mahdollisuus mutta ei velvollisuutta ottaa käyttöön varoitus- ja muistutusmekanismeja ja ennenaikaista päästöoikeuksien palauttamista koskevia mekanismeja, jotka mahdollistavat sen, että

vilpittömässä mielessä olevat toiminnanharjoittajat ovat täysin tietoisia päästöoikeuksien palauttamista koskevasta velvollisuudestaan eivätkä ne ole näin ollen vaarassa joutua maksamaan ylitysmaksua direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdan nojalla.

44 Aluksi on muistutettava, että perusoikeuskirjan 41 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus hyvään hallintoon”, 1 kohdassa määrätään, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

45 Tämän artiklan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että sitä ei ole osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, 28 kohta).

46 Näin ollen elinkeinonharjoittaja, jolle on asetettu direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetty ylitysmaksu, ei missään tapauksessa voi johtaa perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdasta oikeutta saada tukea päästöoikeuksien palauttamista koskevissa hallinnollisissa menettelyissä (ks. vastaavasti tuomio 17.7.2014, YS ym., C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, 67 kohta).

47 Tässä säännöksessä vahvistettu oikeus hyvään hallintoon tosin ilmentää erästä unionin oikeuden yleistä periaatetta (tuomio 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, 49 kohta). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan ensimmäisellä kysymyksellään pyydä tämän yleisen periaatteen tulkintaa, vaan se pyrkii selvittämään, voidaanko perusoikeuskirjan 41 artiklalla asettaa jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuus toteuttaa tapauskohtainen palauttamisvelvollisuuksien seuranta.

48 Tuomion Billerud 41 kohdassa on kuitenkin täsmennetty, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön varoitus- ja muistutusmekanismeja ja ennenaikaista päästöoikeuksien palauttamista koskevia mekanismeja, jotka mahdollistavat sen, että vilpittömässä mielessä olevat toiminnanharjoittajat ovat täysin tietoisia päästöoikeuksien palauttamista koskevasta velvollisuudestaan eivätkä ne ole näin ollen vaarassa joutua maksamaan ylitysmaksua. Kuten unionin tuomioistuimelle tuomioon Billerud johtaneessa asiassa toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, tietyissä kansallisissa lainsäädännöissä säädetään tällaisista mekanismeista ja annetaan toimivaltaisille viranomaisille tehtäväksi toiminnanharjoittajien tukeminen niiden toteuttaessa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään liittyviä toimenpiteitä.

49 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että perusoikeuskirjan 41 artiklaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta tilanteeseen, jossa on kyse sen määrittämisestä, onko jäsenvaltioilla velvollisuus eikä pelkkä mahdollisuus ottaa käyttöön varoitus- ja muistutusmekanismeja ja ennenaikaista päästöoikeuksien palauttamista koskevia mekanismeja, jotka mahdollistavat sen, että vilpittömässä mielessä olevat toiminnanharjoittajat ovat täysin tietoisia päästöoikeuksien palauttamista koskevasta velvollisuudestaan eivätkä ne ole näin ollen vaarassa joutua maksamaan ylitysmaksua direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdan nojalla.

Toinen kysymys

50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko luottamuksensuojan periaatetta tulkittava siten, että se on esteenä direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn ylitysmaksun määräämiselle tilanteessa, jossa toimivaltaiset viranomaiset eivät ole antaneet toiminnanharjoittajalle varoitusta ennen palautuksen määräajan päättymistä, vaikka ne olivat tehneet niin edellisenä vuonna ilman että niillä olisi ollut siihen velvollisuutta.

51 Tältä osin on muistutettava, että oikeusvarmuuden periaate, johon liittyy olennaisesti luottamuksensuojan periaate, edellyttää muun muassa, että lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltamisen vaikutukset ovat ennakoitavissa, erityisesti, jos siitä voi aiheutua yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia vaikutuksia. Yksityinen voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun hänelle on toimivaltaisen viranomaisen antamien täsmällisten vakuuttelujen vuoksi syntynyt perusteltuja odotuksia (ks. vastaavasti tuomio 17.10.2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, 50 ja 51 kohta).

52 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että Luxemburgin viranomaiset olisivat antaneet pääasian valittajalle edellisessä kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuja täsmällisiä vakuutteluja. Tältä osin se seikka, että mainitut viranomaiset ovat edellisenä vuonna, kuten ne olivat voineet tehdä, muistuttaneet toiminnanharjoittajaa siitä, ettei tämä ollut vielä palauttanut kiintiöitään, vaikka palautuksen määräaika oli umpeutumassa, ei sellaisenaan voi merkitä tällaisia täsmällisiä vakuutteluja.

53 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että luottamuksensuojan periaatetta on tulkittava siten, että se ei ole esteenä direktiivin 2003/87 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn ylitysmaksun määräämiselle tilanteessa, jossa toimivaltaiset viranomaiset eivät ole varoittaneet toiminnanharjoittajaa ennen palautuksen määräajan päättymistä, vaikka ne olivat tehneet niin edellisenä vuonna ilman että niillä olisi ollut siihen velvollisuutta.

Neljäs kysymys

54 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään pääasiallisesti, sovelletaanko tuomion Billerud 31 kohdassa tarkoitettua ylivoimaisen esteen käsitettä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen.

55 Tältä osin on muistutettava, että vaikka ei olisi annettu erityistä säännöstä, voidaan kuitenkin katsoa, että kyse on ylivoimaisesta esteestä, kun jollain ulkopuolisella syyllä, johon oikeussubjektit vetoavat, on niin vastustamattomia ja väistämättömiä seurauksia, että kyseisten henkilöiden on objektiivisesti arvioiden mahdotonta noudattaa velvollisuuksiaan (tuomio Billerud, 31 kohta).

56 Unionin tuomioistuin on mainitussa 31 kohdassa myös täsmentänyt, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, onko toiminnanharjoittaja kaikesta huolellisuudesta, jota se on noudattanut asetettujen määräaikojen noudattamiseksi, huolimatta kohdannut epätavallisia ja ennalta arvaamattomia olosuhteita, joihin sen ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joissa ei ole ollut kyse pelkästä sisäisestä virheestä.

57 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis suoritettava sen käsiteltävänä olevassa asiassa tällainen arviointi. Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on kuitenkin todettava, että seikat, joihin Luxaviation vetoaa ja jotka mainitaan tämän määräyksen 22 kohdassa, eivät yksinään riitä muodostamaan ylivoimaista estettä.

58 Neljänteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, sovelletaanko asiassa Billerud annetun tuomion 31 kohdassa tarkoitettua ylivoimaisen esteen käsitettä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen.

Oikeudenkäyntikulut

59 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 47 artiklaa ja 49 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, ettei kansallinen tuomioistuin voi lainkaan muuttaa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY, 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn kiinteämääräisen ylitysmaksun määrää.**

2) **Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta tilanteeseen, jossa on kyse sen määrittämisestä, onko jäsenvaltioilla velvollisuus eikä pelkkä mahdollisuus ottaa käyttöön varoitus- ja muistutusmekanismeja ja ennenaikaista päästöoikeuksien palauttamista koskevia mekanismeja, jotka mahdollistavat sen, että vilpittömässä mielessä olevat toiminnanharjoittajat ovat täysin tietoisia päästöoikeuksien palauttamista koskevasta velvollisuudestaan eivätkä ne ole näin ollen vaarassa joutua maksamaan ylitysmaksua direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29, 16 artiklan 3 kohdan nojalla.**

3) **Luottamuksensuojan periaatetta on tulkittava siten, että se ei ole esteenä direktiivin 2003/87, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/29, 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn ylitysmaksun määräämiselle tilanteessa, jossa toimivaltaiset viranomaiset eivät ole varoittaneet toiminnanharjoittajaa ennen palautuksen määräajan päättymistä, vaikka ne olivat tehneet niin edellisenä vuonna ilman että niillä olisi ollut siihen velvollisuutta.**

4) **Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, sovelletaanko asiassa Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka 17.10.2013 annetun tuomion 31 kohdassa tarkoitettua ylivoimaisen esteen käsitettä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen.**

Allekirjoitukset