Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (šesto vijeće)

26. ožujka 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Direktiva 2003/87/EZ – Kazna za prekomjerne emisije – Nepostojanje razloga za oslobođenje u slučaju stvarne raspoloživosti emisijskih jedinica koje nisu predane, osim u slučaju više sile – Nemogućnost prilagodbe iznosa kazne – Proporcionalnost – Članci 20., 41., 47. i članak 49. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo zaštite legitimnih očekivanja”

U predmetu C-113/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Cour administrative (Visoki upravni sud, Luksemburg), odlukom od 7. veljače 2019., koju je Sud zaprimio 12. veljače 2019., u postupku

Luxaviation SA

protiv

Ministre de l’Environnement,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: M. Safjan, predsjednik vijeća, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednik prvog vijeća, i C. Toader, sutkinja,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Luxaviation SA, N. Bannasch i M. Zins, *avocats*,

– za luksemburšku vladu, D. Holderer i T. Uri, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,

– za Europski parlament, L. Darie, C. Ionescu Dima i A. Tamás, u svojstvu agenata,

– za Vijeće Europske unije, K. Michoel i A. Westerhof Löfflerová, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski

– za Europsku komisiju, J.-F. Brakeland i A. C. Becker, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, u skladu s člankom 99. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL 2009., L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3., u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Luxaviation SA i ministre de l'Environnement (ministar zaštite okoliša, Luksemburg) u vezi s ispunjavanjem obveza društva Luxaviation u području predavanja emisijskih jedinica CO_2 u odnosu na godinu 2015.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 Uvodne izjave 5. do 7. Direktive 2003/87 glase:

„(5) Zajednica i njezine države članice dogovorile su se da zajednički ispune svoje obveze i smanje emisiju stakleničkih plinova uzrokovanih ljudskom djelatnošću prema Kyotskom protokolu. […] Cilj je ove Direktive doprinijeti učinkovitijem ispunjavanju obveza Europske zajednice i njezinih država članica putem učinkovitog europskog tržišta emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja.

(6) Odlukom Vijeća 93/389/EEZ od 24. lipnja 1993. o sustavu praćenja emisija CO_2 i drugih stakleničkih plinova u Zajednici [SL 1993., L 167, str. 31.] uspostavljen je sustav za praćenje emisija stakleničkih plinova i ocjenu napretka prema ispunjavanju obveza u pogledu ispuštanja tih plinova. Taj će sustav pomoći državama članicama da odrede ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se mogu dodijeliti.

(7) Nužno je donošenje odredaba Zajednice o raspodjeli emisijskih jedinica koje dodjeljuju države članice da bi se doprinijelo očuvanju cjelovitosti unutarnjeg tržišta i izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja."

4 Članak 4. te direktive glasi kako slijedi:

„Države članice osiguravaju da od 1. siječnja 2005. nijedno postrojenje ne obavlja djelatnosti navedene u Prilogu I. koje dovode do emisija utvrđenih za tu djelatnost, osim ako operater postrojenja ima dozvolu koju mu je za to izdalo nadležno tijelo u skladu s člancima 5. i 6. […]"

5 U skladu s člankom 6. stavkom 2. navedene direktive:

„Dozvola za emisije stakleničkih plinova sadržava sljedeće:

[…]

e) obvezu predaje emisijskih jedinica koje nisu izdane u skladu s poglavljem II., u količini jednakoj ukupnim emisijama postrojenja tijekom svake kalendarske godine […] u roku od četiri mjeseca nakon završetka te godine."

6 Članak 11. stavak 2. iste direktive određuje:

„Do 28. veljače svake godine nadležna tijela izdaju količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju za tu godinu […]"

7 Članak 12. Direktive 2003/87, koji se odnosi na prijenos, predaju i poništavanje emisijskih jedinica, u svojem stavku 3. određuje:

„[…] države članice osiguravaju da najkasnije do 30. travnja svake godine operator svakog postrojenja preda broj emisijskih jedinica, osim onih izdanih u skladu s poglavljem II., koji odgovara ukupnoj emisiji iz tog postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine […], te da te emisijske jedinice nakon toga budu poništene. […]"

8 Povreda te obveze se, osim objavljivanjem imena operatera koji krše zahtjeve, koje je propisano stavkom 2. članka 16. Direktive 2003/87, kažnjava kaznom propisanom u stavku 3. istog članka, u skladu s kojim:

„Države članice osiguravaju da svaki operater ili operater zrakoplova koji do 30. travnja svake godine ne preda dovoljan broj emisijskih jedinica za pokrivanje svojih emisija tijekom prethodne godine, bude dužan platiti kaznu za prekomjerne emisije. Kazna za prekomjerne emisije iznosi 100 eura za svaku emitiranu tonu ekvivalenta ugljikovog dioksida za koju operater ili operater zrakoplova nije predao emisijske jedinice. Plaćanje kazne za prekomjerne emisije ne oslobađa operatera ili operatera zrakoplova od obveze da preda iznos emisijskih jedinica jednak tim prekomjernim emisijama kad predaje emisijske jedinice za sljedeću kalendarsku godinu."

9 U skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2003/87:

„Države članice donose pravila o kaznama primjenjivima na kršenje nacionalnih odredbi donesenih u skladu s ovom Direktivom i poduzimaju sve potrebne mjere da bi osigurale da se ta pravila primjenjuju. Propisane kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i moraju odvraćati od kršenja. […]"

Uredba (EU) br. 389/2013

10 Članak 67. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013 od 2. svibnja 2013. o uspostavi Registra Unije u skladu s Direktivom 2003/87, odlukama br. 280/2004/EZ i br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o ukidanju uredbi Komisije (EU) br. 920/2010 i br. 1193/2011 (SL 2013., L 122, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 31., str. 190.), u stavcima 1. i 2. određuje:

„1. Operater ili operater zrakoplova predaje emisijske jedinice putem podnošenja zahtjeva Registru Unije kojim predlaže:

(a) prijenos određenog broja emisijskih jedinica kreiranih za ispunjenje obveze u istom razdoblju trgovanja s odgovarajućeg računa operatera ili operatera zrakoplova na račun Unije za brisanje emisijskih jedinica;

(b) da se zabilježi broj i vrsta prenesenih emisijskih jedinica kao predanih za emisije iz postrojenja operatera ili emisije operatera zrakoplova u tekućem razdoblju.

2. Emisijske jedinice u zrakoplovstvu mogu predavati samo operateri zrakoplova."

Luksemburško pravo

11 Direktiva 2003/87 prenesena je u luksemburško pravo Zakonom od 23. prosinca 2004. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova […] (*Mémorial* A 2004., str. 3792.).

12 Članak 13. tog zakona, u verziji koja se primjenjuje na odluku od 31. listopada 2016. o kojoj je riječ u glavnom postupku (*Mémorial* A 2012., str. 4410.) (u daljnjem tekstu: Zakon od 23. prosinca 2004.), u stavku 2.a određuje:

„Ministar osigurava da najkasnije 30. travnja svake godine svaki operater zrakoplova preda broj emisijskih jedinica jednak ukupnim emisijama u prethodnoj kalendarskoj godini iz zrakoplovnih djelatnosti navedenih u Prilogu I. koje obavlja taj operater, verificiranima u skladu s člankom 16. Zatim ministar poništava te emisijske jedinice."

13 Članak 15. tog zakona određuje:

„Svaki operater postrojenja ili zrakoplova, nakon kraja predmetne godine, nadzire emisije koje je proizvelo njegovo postrojenje, ili od 1. siječnja 2010. njegov zrakoplov, tijekom svake kalendarske godine, te ih prijavljuje ministru, u skladu s prethodno navedenom Uredbom (EU) br. 601/2012."

14 U skladu s člankom 20. stavcima 3. i 7. istog zakona:

„3. Svaki operater ili operater zrakoplova koji do 30. travnja svake godine ne preda dovoljan broj emisijskih jedinica za pokrivanje svojih emisija tijekom prethodne godine dužan je platiti kaznu za prekomjerne emisije. Kazna za prekomjerne emisije iznosi 100 eura za svaku emitiranu tonu ekvivalenta ugljikovog dioksida za koju operater ili operater zrakoplova nije predao emisijske jedinice. Plaćanje kazne za prekomjerne emisije ne oslobađa operatera ili operatera zrakoplova od obveze da preda iznos emisijskih jedinica jednak tim prekomjernim emisijama kad predaje emisijske jedinice za sljedeću kalendarsku godinu.

[…]

7. Ne dovodeći u pitanje prethodne odredbe, objavljuju se imena operatera i operatera zrakoplova koji krše zahtjeve za predaju dovoljnog broja emisijskih jedinica na temelju članka 13. stavka 2.a ili 3."

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 Luxaviation pripada grupi zračnog prometa i tvrdi da raspolaže flotom od 260 zrakoplova i zapošljava oko 1700 osoba. Djelatnost je počeo obavljati 2013. te je od te godine dio sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova pod identifikacijskim brojem 234154. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je on pravilno predao svoje emisijske jedinice stakleničkih plinova za godine 2013. i 2014., i da se ovaj predmet odnosi na godinu 2015.

16 Kad je riječ o toj godini, Luxaviation je izradio izvješće o emisijskim jedinicama stakleničkih plinova 5. veljače 2016.

17 Dana 30. ožujka 2016. dostavljena mu je verifikacija tog izvješća elektroničkim putem s adrese „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu” te je glasila:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

... have been VERIFIED”.

18 Luxaviation je izjavio da je 19. travnja 2016. izvršio registraciju emisijskih jedinica u luksemburškom registru prije njihova prijenosa, nakon što je izvršio potrebne verifikacije. Istoga dana izvršio je potrebna plaćanja i oslobodio pripadajuće certifikate na europski račun EU-100-5023942.

19 Luxaviation tvrdi da je stoga bio siguran da je dovršio postupak predaje emisijskih jedinica koje odgovaraju emisijama za 2015. i da je ta izvjesnost bila potkrijepljena primitkom, 19. travnja 2016., poruke elektroničke pošte s adrese „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu”, koja je glasila:

„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 Međutim, kao što to Europska komisija potvrđuje u pisanim očitovanjima, što nije osporavano, ta se elektronička potvrda o dovršetku zapravo odnosila na stjecanje emisijskih jedinica od slovenskog društva, a ne na prijenos jedinica u korist registra Unije.

21 U dopisu od 27. lipnja 2016. ministar zaštite okoliša je društvu Luxaviation naznačio da nije izvršio traženu predaju u određenim rokovima, tj. prije 30. travnja iste godine, pozvao ga je da podnese moguća očitovanja i priložio prijedlog odluke u kojoj se navodi broj emisijskih jedinica za koje se smatra da nisu predane za godinu 2015. te iznos kazne koja je s tim u vezi određena.

22 Luxaviation je u odgovoru tvrdio da je za to kašnjenje saznao tek u dopisu ministra zaštite okoliša. Osporavao je to da mu je namjera bila da ne ispuni svoje obveze te se pozvao na „propust koji je počinio njegov zaposlenik ili informatički kvar”. Izjavio je da se oslanjao na poruku elektroničke pošte od 19. travnja 2016. i da je tada bio u potpunosti uvjeren da je pravilno dovršio postupak predaje. Dodao je da u svakom slučaju nije nanio štetu okolišu.

23 Ministar okoliša je odlukom od 31. listopada 2016. društvu Luxaviation odredio kaznu od 100 eura po jedinici koja nije predana u zakonskom roku, tj. 642 800 eura koje treba platiti prije 30. studenoga 2016. Istom odlukom nalaže se objava imena društva Luxaviation na internetskoj stranici uprave za okoliš.

24 Luxaviation je 29. studenoga 2016. protiv te odluke podnio tužbu tribunalu administratif (Upravni sud, Luksemburg), koja je odbijena presudom od 28. veljače 2018., a zatim je podnio žalbu Couru administrative (Visoki upravni sud, Luksemburg) 6. travnja 2018.

25 Pred tim je sudom Luxaviation, među ostalim, tvrdio da je u dobroj vjeri bio uvjeren da je dovršio postupak predaje. Usto, ističe da kazna ugrožava njegov gospodarski opstanak.

26 On također ističe povredu načelâ jednakosti i slobodnog tržišnog natjecanja zbog toga što nadležna nacionalna tijela francuskim operaterima pružaju podršku pri ispunjavanju njihove obveze predaje.

27 Naposljetku, on ističe pitanje usklađenosti paušalne kazne s načelom proporcionalnosti. Tvrdi da je nepostojanje savjetodavnih mehanizama, sustava upozorenja i ranije predaje u luksemburškom pravu protivno načelu proporcionalnosti jer luksemburška tijela nisu uspostavila nikakvu prijelaznu fazu kako bi se operaterima pružila podrška u pogledu njihovih obveza i jer se paušalna kazna primjenjuje „automatski, trenutačno i bez ispitivanja specifičnih okolnosti” koje su uzrok nepredaje emisijskih jedinica.

28 U tim je okolnostima Cour administrative (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 12. stavak 3. Direktive 2003/87, kojim se određuje da države članice trebaju osigurati predaju emisijskih jedinica koje su izdali njihovi operateri, u vezi s člankom 41. [Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)], kojim se utvrđuje načelo dobre uprave, tumačiti na način da nadležnom nacionalnom tijelu nalaže obvezu da pojedinačno prati obveze predaje prije isteka roka 30. travnja dotične godine ako je ta uprava na nacionalnoj razini nadležna za nadzor ograničenog broja operatera, u ovom slučaju 25?

2. a) Treba li nedovršen postupak predaje emisijskih jedinica, poput onog u ovom slučaju, u kojem se operater pouzdao u primitak elektroničke potvrde kojom se potvrđuje dovršetak postupka prijenosa, tumačiti na način da je kod operatera u dobroj vjeri mogao stvoriti legitimna očekivanja u pogledu činjenice da je dovršio postupak predaje propisan u članku 6. stavku 2. točki (e) Direktive 2003/87?

b) Uzimajući u obzir odgovor dan na drugo pitanje, može li se legitimnost tih očekivanja smatrati utvrđenom kod operatera u dobroj vjeri ako ga je tijekom provedbe prethodne predaje nacionalna uprava spontano kontaktirala kako bi ga nekoliko dana prije isteka rokova propisanih u članku 6. stavku 2. točki (e) Direktive 2003/87 podsjetila da postupak predaje emisijskih jedinica još nije dovršen, a što mu je omogućilo da razumno pretpostavi da je zbog izostanka izravnog kontakta s tom upravom sljedeće godine ispunio svoje obveze predaje za tekuću godinu?

c) S obzirom na odgovore dane na dva prethodna pitanja, bila ona analizirana pojedinačno ili zajedno, može li se načelo zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da čini slučaj više sile koji omogućava da se operater u dobroj vjeri djelomično ili u cijelosti oslobodi od kazne iz članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87?

3. a) Protivi li se članku 49. stavku 3. Povelje, kojim se utvrđuje načelo proporcionalnosti, paušalno određivanje kazne kojom se sankcionira nepredavanje emisijskih jedinica propisano u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87 ako ta odredba ne omogućava izricanje kazne koja je proporcionalna povredi koju je počinio operater?
   b) U slučaju negativnog odgovora na prethodno pitanje, treba li načelo jednakosti utvrđeno u članku 20. Povelje [te] opće načelo dobre vjere i načelo *‚fraus omnia corrumpit'* tumačiti na način da im se protivi to da se u pogledu paušalne kazne koju treba izreći na temelju članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87, na koju se automatski nadovezuje objava propisana u članku 20. stavku 7. [Zakona od 23. prosinca 2004.], prema nemarnom operateru u dobroj vjeri, koji je usto vjerovao da je ispunio svoje obveze predaje prava emisija na relevantni dan isteka roka 30. travnja, postupa kao prema operateru koji postupa prijevarno?
   c) U slučaju negativnog odgovora na prethodno pitanje, je li primjena paušalne kazne koju nacionalni sud ne može izmijeniti, osim u slučaju više sile, [jednako kao i] kazne automatske objave, u skladu s člankom 47. Povelje kojim se jamči postojanje djelotvornog pravnog lijeka?
   d) U slučaju negativnog odgovora na prethodno pitanje, znači li potvrda kaznene sankcije koja proizlazi iz tako izražene volje europskog zakonodavca, [jednako kao i] automatska sankcija objave, bez uključivanja načela proporcionalnosti osim slučaja više sile u užem smislu, odricanje nacionalnog suda pred pretpostavljenom voljom europskog zakonodavca i neopravdano nepostojanje sudskog nadzora s obzirom na članak 47. i članak 49. stavak 3. Povelje?
   e) Uzimajući u obzir odgovor dan na prethodno pitanje, znači li nepostojanje sudskog nadzora od strane nacionalnog suda u pogledu paušalne kazne propisane u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87, [jednako kao i] automatska sankcija objave propisana u članku 20. stavku 7. [Zakona od 23. prosinca 2004.], prekid u bitnome plodnog dijaloga koji vode [Sud] i najviši nacionalni sudovi, i to unaprijed predviđenim rješenjem [Suda], osim u slučajevima više sile u užem smislu, što je jednako nemogućnosti stvarnog dijaloga za najviši nacionalni sud koji može samo odobriti kaznu kada je potvrđeno da u tom slučaju ne postoji viša sila?

4. Uzimajući u obzir odgovore dane na prethodna pitanja, može li se pojam više sile tumačiti na način da se njime uzima u obzir klauzula pravičnosti za operatera u dobroj vjeri ako paušalna kazna iz članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87 [jednako kao i] automatska kazna objave propisana u članku 20. stavku 7. [Zakona od 23. prosinca 2004.] čine financijski rizik i znatan gubitak povjerenja koji mogu dovesti do otkazivanja njegovu osoblju odnosno do njegova stečaja?"

O prethodnim pitanjima

29 Na temelju članka 99. Poslovnika Suda, kad se odgovor na pitanje postavljeno u prethodnom postupku može jasno izvesti iz sudske prakse ili kad odgovor ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, Sud može u svakom trenutku na prijedlog suca izvjestitelja i nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika odlučiti obrazloženim rješenjem.

30 U ovom predmetu valja primijeniti navedenu odredbu.

31 Najprije valja podsjetiti na tumačenje koje je Sud primijenio u presudi od 17. listopada 2013., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, u daljnjem tekstu: presuda Billerud, EU:C:2013:664).

32 Sud je u točki 32. te presude utvrdio da se članak 16. stavci 3. i 4. Direktive 2003/87 mora tumačiti na način da mu se protivi to da može izbjeći izricanje njime propisane kazne za prekomjerne emisije operater koji najkasnije do 30. travnja tekuće godine nije predao emisijske jedinice za ekvivalent ugljikovog dioksida koje odgovaraju njegovim emisijama u protekloj godini, čak i ako na taj dan raspolaže s dovoljnim brojem emisijskih jedinica. To tumačenje proizlazi iz činjenice da se obveza nametnuta Direktivom 2003/87 mora smatrati ne samo kao obična obveza držanja emisijskih jedinica koje pokrivaju emisije u protekloj godini na dan 30. travnja tekuće godine, nego kao obveza predaje

tih emisijskih jedinica najkasnije do 30. travnja, kako bi bile poništene u registru Unije za osiguranje točnog obračuna emisijskih jedinica (presuda Billerud, t. 30.), s obzirom na to da se opća struktura Direktive 2003/87 temelji na strogom računovodstvu izdavanja, držanja, prijenosa i poništenja emisijskih jedinica stakleničkih plinova koje zahtijeva uspostavljanje standardiziranog sustava registara posebnom Komisijinom uredbom (presuda Billerud, t. 27.).

33 Imajući u vidu te posebnosti, Sud je utvrdio da se paušalna kazna zbog prekomjernih emisija propisana Direktivom 2003/87 ne može smatrati protivnom načelu proporcionalnosti jer nije predviđena mogućnost prilagodbe njezina iznosa od strane nacionalnog suda. Naime, u kontekstu hitne potrebe sučeljavanja s ozbiljnim pitanjima zaštite okoliša, obveza predaje iz članka 12. stavka 3. Direktive 2003/87, i paušalna kazna kojom je ona sankcionirana u članku 16. stavku 3. te direktive, činile su se zakonodavcu Unije neophodnima za postizanje cilja uspostavljanja učinkovitog sustava trgovanja emisijskim jedinicama za ekvivalent ugljikovog dioksida kako bi se izbjeglo da pojedini operateri ili tržišni posrednici ne dođu u iskušenje da zaobiđu ili manipuliraju sustav postupajući nepravedno s cijenama, količinama, rokovima ili složenim financijskim proizvodima, čije stvaranje potiče svako tržište. Osim toga, iz Direktive 2003/87 proizlazi da operateri raspolažu razdobljem od četiri mjeseca kako bi se pripremili na to da predaju emisijske jedinice za proteklu godinu, što im ostavlja dovoljno vremena da udovolje svojoj obvezi predaje (presuda Billerud, t. 38. do 40.).

34 Pitanja koja su postavljena u ovom predmetu valja razmotriti s obzirom na tu sudsku praksu.

Treće pitanje

35 Trećim pitanjem, koje najprije valja ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 20., 47. i članak 49. stavak 3. Povelje tumačiti na način da im se protivi to da uz paušalnu kaznu propisanu člankom 16. stavkom 3. Direktive 2003/87 nije predviđena mogućnost prilagodbe od strane nacionalnog suda.

36 Najprije, kad je riječ o članku 20. Povelje, valja podsjetiti na to da je jednakost pred zakonom koja je u njemu navedena opće načelo prava Unije koje zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti u tom smislu presudu od 11. srpnja 2006., Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, t. 33.).

37 Prema sudskoj praksi Suda, razlika u postupanju opravdana je kada je utemeljena na objektivnom i razumnom mjerilu odnosno kada je u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži predmetni propis i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem (presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 47.).

38 Međutim, kao što je to navedeno u točki 33. ovog rješenja, članak 16. stavak 3. Direktive 2003/87 uspostavlja razliku koja je objektivna i razumna s obzirom na cilj koji se sastoji u uvođenju zajedničkog sustava emisijskih jedinica, između, s jedne strane, operatera koji su ispunili svoju obvezu predaje i, s druge strane, onih koji su je izbjegli.

39 Stoga mogućnost nacionalnog suda da prilagodi iznos kazne kojom se kažnjavaju operateri iz te druge kategorije i, prema tome, da postupa drukčije prema operaterima koji se svi objektivno nalaze u istoj situaciji neispunjenja svojih obveza predaje ne samo da ni na koji način ne proizlazi iz načela jednakosti pred zakonom, nego mu se i protivi.

40 Zatim, kad je riječ o članku 47. Povelje, pod pretpostavkom da sud koji je uputio zahtjev smatra da treba dopustiti dovođenje u pitanje valjanosti Direktive 2003/87 jer je ona prepreka osporavanju dotičnih osoba iznosa kazne koja im je određena, valja podsjetiti na to da je Sud već odlučio o tom pitanju u presudi Billerud, a zatim u rješenju od 17. prosinca 2015., Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), i presudio da se sustav sankcija predviđen člankom 16. te direktive ne protivi načelu proporcionalnosti.

41 Kad je, naposljetku, riječ o članku 49. stavku 3. Povelje, prema kojem strogost kazne ne smije biti nerazmjerna kaznenom djelu, dovoljno je ponovno u svakom slučaju uputiti na ocjenu s obzirom na načelo proporcionalnosti koju je Sud već proveo u presudi Billerud.

42 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti tako da članke 20., 47. i članak 49. stavak 3. Povelje treba tumačiti na način da im se ne protivi to da uz paušalnu kaznu propisanu člankom 16. stavkom 3. Direktive 2003/87 nije predviđena mogućnost prilagodbe od strane nacionalnog suda.

Prvo pitanje

43 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 41. Povelje tumačiti na način da mu se protivi to da je činjenica uvođenja savjetodavnih mehanizama, sustava upozorenja i ranije predaje omogućujući operaterima u dobroj vjeri da budu u potpunosti informirani o svojim obvezama predaje i da na taj način ne budu ni u kakvoj opasnosti od kažnjavanja kaznom na temelju članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87 za države članice samo mogućnost, a ne obveza.

44 Najprije valja podsjetiti na to da članak 41. Povelje naslovljen „Pravo na dobru upravu” u stavku 1. određuje da svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.

45 Iz teksta tog članka jasno proizlazi da on nije upućen državama članicama, nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, t. 28.).

46 Stoga operater kojem je određena kazna propisana člankom 16. stavkom 3. Direktive 2003/87 u svakom slučaju ne može iz članka 41. stavka 2. Povelje izvesti pravo da mu se pruži podrška prilikom njegovih upravnih postupaka radi godišnje predaje emisijskih jedinica (vidjeti u tom smislu presudu od 17. srpnja 2014., YS i dr., C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, t. 67.).

47 Točno je da pravo na dobru upravu koje je utvrđeno u toj odredbi odražava opće načelo prava Unije (presuda od 8. svibnja 2014., N., C-604/12, EU:C:2014:302, t. 49.). Međutim, prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev ne traži tumačenje tog općeg načela, nego želi saznati može li se člankom 41. Povelje za nadležno tijelo države članice uvesti obveza uspostavljanja pojedinačnog praćenja obveza predaje.

48 Međutim, u točki 41. presude Billerud pojašnjeno je da je državama članicama dopušteno uspostaviti savjetodavne mehanizme, sustave upozorenja i ranije predaje omogućujući operaterima u dobroj vjeri da budu u potpunosti informirani o svojim obvezama predaje i da na taj način ne budu ni u kakvoj opasnosti od kažnjavanja kaznom. Kao što je vidljivo iz spisa koji je Sudu podnesen u predmetu u kojem je donesena presuda Billerud, pojedina nacionalna zakonodavstva predviđaju takve mehanizme i povjeravaju nadležnim tijelima dužnost pružanja podrške operaterima u njihovim postupcima u vezi sa sustavom trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova.

49 Slijedom toga, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 41. Povelje treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na situaciju koja se sastoji u utvrđivanju toga imaju li države članice obvezu, a ne samo mogućnost, uvođenja savjetodavnih mehanizama, sustava upozorenja i ranije predaje omogućujući

operaterima u dobroj vjeri da budu u potpunosti informirani o svojim obvezama predaje i da na taj način ne budu ni u kakvoj opasnosti od kažnjavanja kaznom na temelju članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87.

Drugo pitanje

50 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da mu se protivi nalaganje kazne propisane u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87 u situaciji u kojoj nadležna tijela nisu obavijestila operatera prije isteka roka za predaju, iako su to prethodne godine učinila, a nisu imala tu obvezu.

51 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je načelo zaštite legitimnih očekivanja pandan načelu pravne sigurnosti, koje osobito zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, osobito kad mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike. Osoba se može pozvati na to načelo kada je nadležno tijelo, pruživši joj jasna uvjeravanja, kod nje stvorilo osnovana očekivanja (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2018., Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, t. 50. i 51.).

52 Međutim, iz spisa koji je podnesen Sudu ne proizlazi da su luksemburška tijela tužitelju u glavnom postupku pružila precizna jamstva u smislu sudske prakse navedene u prethodnoj točki. U tom pogledu činjenica da su prethodne godine navedena tijela, kako im je to bilo dopušteno učiniti, podsjetila operatera da još nije predao svoje emisijske jedinice iako je rok za predaju bio pred istekom, ne može sama po sebi činiti takva precizna jamstva.

53 Slijedom navedenog, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da mu se ne protivi nalaganje kazne propisane u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87 u situaciji u kojoj nadležna tijela nisu obavijestila operatera prije isteka roka za predaju, iako su to prethodne godine učinila, a nisu imala tu obvezu.

Četvrto pitanje

54 Četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita primjenjuje li se pojam „slučaj više sile”, u smislu točke 31. presude Billerud, na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

55 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, čak i u nedostatku posebne odredbe, priznavanje slučaja više sile moguće kad se subjekti prava pozivaju na vanjski uzrok koji ima posljedice koje se nisu mogle spriječiti ni izbjeći do te mjere da je i osobama u pitanju bilo objektivno nemoguće poštovati njihove obveze (presuda Billerud, t. 31.).

56 Suda je u toj točki 31. također pojasnio da je na nacionalnom sudu da ocijeni je li operater, unatoč svim postupcima koje je mogao primijeniti kako bi se poštovali propisani rokovi, bio suočen s okolnostima izvan njegove kontrole, neuobičajenim i nepredvidivim, koje nisu samo obična interna pogreška.

57 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da u predmetu u kojem odlučuje provede takvu ocjenu. Međutim, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev pružio koristan odgovor, valja navesti da okolnosti koje je iznijelo društvo Luxaviation, a koje su navedene u točki 22. ovog rješenja, ne mogu same za sebe biti slučaj više sile.

58 Slijedom toga na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da je na nacionalnom sudu da ocijeni primjenjuje li se pojam „slučaj više sile”, u smislu točke 31. presude Billerud na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

Troškovi

59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

1. **Članke 20., 47. i članak 49. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se ne protivi to da uz paušalnu kaznu propisanu člankom 16. stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009., nije predviđena mogućnost prilagodbe od strane nacionalnog suda.**

2. **Članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na situaciju koja se sastoji u utvrđivanju toga imaju li države članice obvezu, a ne samo mogućnost, uvođenja savjetodavnih mehanizama, sustava upozorenja i ranije predaje omogućujući operaterima u dobroj vjeri da budu u potpunosti informirani o svojim obvezama predaje i da na taj način ne budu ni u kakvoj opasnosti od kažnjavanja kaznom na temelju članka 16. stavka 3. Direktive 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29.**

3. **Načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da mu se ne protivi nalaganje kazne propisane u članku 16. stavku 3. Direktive 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29, u situaciji u kojoj nadležna tijela nisu obavijestila operatera prije isteka roka za predaju, iako su to prethodne godine učinila, a nisu imala tu obvezu.**

4. **Na nacionalnom je sudu da ocijeni primjenjuje li se pojam „slučaj više sile”, u smislu točke 31. presude od 17. listopada 2013., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.**

Potpisi