BESCHIKKING VAN HET HOF (Zesde kamer)

26 maart 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten – Richtlijn 2003/87/EG – Boete wegens overmatige emissie – Geen bevrijdingsgrond bij daadwerkelijk bezit van niet-ingeleverde emissierechten, behoudens overmacht – Onmogelijkheid het bedrag van de boete aan te passen – Evenredigheid – Artikelen 20, 41, 47 en artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen”

In zaak C-113/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Cour administrative (hoogste bestuursrechter, Groothertogdom Luxemburg) bij beslissing van 7 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 12 februari 2019, in de procedure

Luxaviation SA

tegen

Ministre de l’Environnement,

geeft

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: M. Safjan, kamerpresident, J.-C. Bonichot (rapporteur), president van de Eerste kamer, en C. Toader, rechter,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Luxaviation SA, vertegenwoordigd door N. Bannasch en M. Zins, avocats,

– de Luxemburgse regering, vertegenwoordigd door D. Holderer en T. Uri als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,

– het Europees Parlement, vertegenwoordigd door L. Darie, C. Ionescu Dima en A. Tamás als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

– de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door K. Michoel en A. Westerhof Löfflerová als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland en A. C. Becker als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen overeenkomstig artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof,

de navolgende

Beschikking

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 63) (hierna: „richtlijn 2003/87").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Luxaviation SA en de ministre de l'Environnement (Luxembourg) (minister van Milieu, Luxemburg; hierna: „minister van Milieu") betreffende de naleving door Luxaviation van haar verplichtingen op het gebied van inlevering van CO2-emissierechten voor 2015.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

3 De overwegingen 5 tot en met 7 van richtlijn 2003/87 luiden:

„(5) De Gemeenschap en haar lidstaten zijn overeengekomen gezamenlijk aan hun verplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto betreffende de reductie van de antropogene broeikasgasemissies te voldoen [...]. De richtlijn draagt ertoe bij dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten doeltreffender en met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid aan hun verplichtingen voldoen.

(6) Beschikking 93/389/EEG van de Raad van 24 juni 1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO2 en andere broeikasgassen [PB 1993, L 167, blz. 31] voorziet in een systeem voor de bewaking van de broeikasgasemissies en de evaluatie van de vorderingen die worden gemaakt met de nakoming van de met betrekking tot deze emissies aangegane verplichtingen. Met dit systeem zullen de lidstaten de totale hoeveelheid van toe te wijzen rechten kunnen vaststellen.

(7) Gemeenschapsbepalingen inzake de toewijzing van emissierechten door de lidstaten zijn noodzakelijk om de eenheid van de interne markt te helpen bewaren en concurrentieverstoring te voorkomen."

4 Artikel 4 van deze richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat vanaf 1 januari 2005 geen installatie een in bijlage I genoemde activiteit verricht welke een voor die activiteit gespecificeerde emissie tot gevolg heeft, tenzij haar exploitant in het bezit is van een door een bevoegde autoriteit overeenkomstig de artikelen 5 en 6 verleende vergunning [...]."

5 Artikel 6, lid 2, van deze richtlijn bepaalt:

„Vergunningen voor broeikasgasemissies bevatten:

[...]

e) de verplichting binnen vier maanden na het einde van elk kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten die niet zijn verleend krachtens hoofdstuk II in te leveren die gelijk is aan de totale emissies van de installatie voor dat jaar [...]."

6 Artikel 11 van die richtlijn bepaalt in lid 2:

„Uiterlijk op 28 februari van elk jaar verlenen de bevoegde autoriteiten de hoeveelheid emissierechten die voor dat jaar dienen te worden verdeeld [...]."

7 Artikel 12 van richtlijn 2003/87, betreffende de overdracht, de inlevering en de annulering van rechten, bepaalt in lid 3:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk op 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten die niet zijn verleend krachtens hoofdstuk II, inlevert die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar […], en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd."

8 De niet-nakoming van deze verplichting wordt gesanctioneerd met de bekendmaking van de naam van de exploitanten in kwestie, zoals bedoeld in lid 2 van artikel 16 van richtlijn 2003/87, en met een boete, zoals bedoeld in lid 3 van dit artikel, dat luidt:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant of vliegtuigexploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant niet van de verplichting bij de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissieoverschrijding."

9 Artikel 16, lid 1, van richtlijn 2003/87 luidt:

„De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om de toepassing van die sancties te verzekeren. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. [...]"

Verordening (EU) nr. 389/2013

10 Artikel 67 van verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie van 2 mei 2013 tot instelling van een EU-register overeenkomstig richtlijn 2003/87, beschikkingen nrs. 280/2004/EG en 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de verordeningen (EU) nr. 920/2010 en 1193/2011 van de Commissie (PB 2013, L 122, blz. 1), bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Een exploitant of vliegtuigexploitant levert emissierechten in door het EU-register te verzoeken:

a) een opgegeven aantal emissierechten die met het oog op naleving van de regeling in dezelfde handelsperiode zijn gecreëerd, over te dragen van de betrokken exploitanttegoedrekening of vliegtuigexploitanttegoedrekening naar de EU-rekening voor de afschrijving van emissierechten;

b) het aantal en type overgedragen emissierechten dat is ingeleverd voor de emissies van de installatie van de exploitant of de emissies van de vliegtuigexploitant in de lopende periode, als zodanig te registreren.

2. Luchtvaartemissierechten kunnen uitsluitend door vliegtuigexploitanten worden ingeleverd."

Luxemburgs recht

11 Richtlijn 2003/87 is in Luxemburgs recht omgezet bij de loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre [...] (wet van 23 december 2004 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten […] (*Mémorial* A 2004, blz. 3792).

12 Artikel 13, lid 2 bis, van deze wet luidt in de versie die van toepassing is op het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit van 31 oktober 2016 (*Mémorial* A 2012, blz. 4410) (hierna: „wet van 23 december 2004"):

„De minister draagt er zorg voor dat elke vliegtuigexploitant uiterlijk op 30 april van elk jaar een hoeveelheid emissierechten inlevert die gelijk is aan de totale emissies, gedurende het voorgaande kalenderjaar, van in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteiten waarvoor deze de vliegtuigexploitant is, als geverifieerd overeenkomstig artikel 16. De ingeleverde emissierechten worden vervolgens door de minister geannuleerd."

13 Artikel 15 van deze wet bepaalt:

„Elke exploitant van een installatie of vliegtuigexploitant bewaakt overeenkomstig voormelde verordening (EU) nr. 601/2012 de emissies die gedurende elk kalenderjaar door die installatie, of, met ingang van 1 januari 2010, door het vliegtuig plaatsvinden, en rapporteert hierover na het eind van dat jaar aan de minister."

14 Artikel 20 van die wet bepaalt in de leden 3 en 7:

„3. Een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant of vliegtuigexploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant of vliegtuigexploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant of vliegtuigexploitant niet van de verplichting bij de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissieoverschrijding.

[...]

7. Onverminderd de bovenstaande bepalingen worden de namen bekendgemaakt van de exploitanten en vliegtuigexploitanten die zich niet houden aan de voorschriften van artikel 13, lid 2 bis of lid 3, inzake het inleveren van voldoende emissierechten".

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 Luxaviation behoort tot een luchtvervoergroep die naar eigen zeggen over 260 luchtvaartuigen beschikt en ongeveer 1 700 personen tewerkstelt. Zij is met haar activiteiten begonnen in 2013 en neemt sinds dat jaar deel aan het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten onder identificatienummer 234154. Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft zij haar broeikasgasemissierechten voor 2013 en 2014 correct ingeleverd, en heeft de onderhavige zaak betrekking op 2015.

16 Op 5 februari 2016 heeft Luxaviation haar broeikasgasemissieverslag voor 2015 opgesteld.

17 Op 30 maart 2016 heeft zij een e-mail ontvangen van het adres „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu" met de melding dat haar rapport was geverifieerd. De e-mail luidde als volgt:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

... have been VERIFIED".

18 Luxaviation verklaart dat zij op 19 april 2016, nadat zij de nodige verificaties had verricht, de rechten heeft geregistreerd in het Luxemburgs register en vervolgens heeft overgedragen. Diezelfde dag heeft zij de vereiste betalingen gedaan en de desbetreffende certificaten vrijgegeven op Europese rekening EU-100-5023942.

19 Luxaviation betoogt dat zij aldus de zekerheid had dat zij de inleveringsprocedure voor de emissierechten met betrekking tot de emissies voor 2015 had afgerond, en dat die zekerheid nog werd versterkt doordat zij op 19 april 2016 een e-mail had ontvangen van „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu", die als volgt luidde:

„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 Zoals de Europese Commissie in haar schriftelijke opmerkingen verklaart – zonder ter zake te worden tegengesproken – had die elektronische bevestiging van afronding in werkelijkheid echter betrekking op emissierechten die Luxaviation had verworven bij een Sloveens bedrijf, en niet over een overdracht van emissierechten naar het EU-register.

21 Bij brief van 27 juni 2016 heeft de minister van Milieu Luxaviation laten weten dat zij de vereiste inlevering niet had gedaan binnen de gestelde termijn, te weten 30 april van dat jaar, en heeft hij haar verzocht om eventuele opmerkingen te formuleren. Bij die brief was een ontwerpbesluit gevoegd met het aantal emissierechten dat voor 2015 niet zou zijn ingeleverd en met het bedrag van de boete die om die reden werd opgelegd.

22 Luxaviation heeft daarop geantwoord dat zij de vertraging pas had ontdekt met de brief van de minister van Milieu. Ze betoogde dat het geenszins haar bedoeling was haar verplichtingen bewust te ontlopen, en beriep zich op „een tekortkoming van een van haar werknemers" respectievelijk „een computerprobleem". Zij had naar eigen zeggen vertrouwd op de e-mail van 19 april 2016 en was er toen stellig van overtuigd dat zij de inleveringsprocedure correct had afgerond. Verder had zij hoe dan ook geen schade toegebracht aan het milieu.

23 Bij besluit van 31 oktober 2016 heeft de minister van Milieu Luxaviation een boete opgelegd van 100 EUR per emissierecht dat niet binnen de wettelijke termijn was ingeleverd, namelijk een bedrag van 642 800 EUR, dat vóór 30 november 2016 moest worden betaald. Ook werd daarbij de bekendmaking gelast van de naam van Luxaviation op de website van de dienst Milieu.

24 Luxaviation heeft op 29 november 2016 beroep ingesteld tegen dit besluit bij de tribunal administratif (Luxembourg) (bestuursrechter, Groothertogdom Luxemburg), die dat beroep bij vonnis van 28 februari 2018 heeft verworpen. Op 6 april 2018 heeft zij hoger beroep ingesteld bij de Cour administrative (hoogste bestuursrechter, Groothertogdom Luxemburg).

25 Luxaviation betoogt bij die rechterlijke instantie onder meer dat zij, te goeder trouw, in de overtuiging verkeerde dat zij de inleveringsprocedure had voltooid, en dat de boete haar economisch voortbestaan bedreigt.

26 Zij voert tevens schending aan van de beginselen van gelijkheid en vrije mededinging, omdat Franse exploitanten bij de vervulling van hun inleveringsverplichting worden bijgestaan door de bevoegde nationale autoriteiten.

27 Ten slotte vraagt zij zich af of de forfaitaire boete wel in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Dat het Luxemburgs recht geen mechanismen kent voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering, is volgens haar in strijd met het evenredigheidsbeginsel doordat de Luxemburgse autoriteiten in geen enkele tussenstap hebben voorzien om exploitanten te begeleiden bij hun verplichtingen, en doordat de forfaitaire sanctie „automatisch en onmiddellijk" wordt toegepast „zonder de specifieke omstandigheden te onderzoeken" van de niet-inlevering van de emissierechten.

28 In die omstandigheden heeft de Cour administrative de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87, dat bepaalt dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat hun exploitanten de verleende emissierechten inleveren, aldus te worden uitgelegd, in samenhang met artikel 41 van het [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest")], waarin het beginsel van behoorlijk bestuur is neergelegd, dat het voor de bevoegde nationale autoriteit een verplichting oplegt om de naleving van de inleveringsverplichtingen

uiterlijk op 30 april van het betrokken jaar individueel te monitoren, wanneer die autoriteit verantwoordelijk is voor het toezicht op een beperkt aantal marktdeelnemers, in casu 25 exploitanten op nationaal niveau?

2) a) Kan een onvolledige inlevering van emissierechten, zoals in casu, waarbij de exploitant is afgegaan op de ontvangst van een elektronische bevestiging van de afronding van de overdracht, aldus worden uitgelegd dat zij bij de exploitant te goeder trouw redelijkerwijs het gewettigd vertrouwen kan doen ontstaan dat hij de inleveringsprocedure als bedoeld in artikel 6, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/87 heeft voltooid?
   b) Kan in het licht van het antwoord op de tweede vraag worden aangenomen dat des te meer is bewezen dat dit vertrouwen bij een exploitant te goeder trouw gewettigd is, wanneer de nationale autoriteit tijdens het voorgaande inleveringsjaar, enkele dagen voor het verstrijken van de termijn van artikel 6, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/87, spontaan contact met hem heeft opgenomen om hem erop te wijzen dat de inleveringsprocedure voor de emissierechten nog niet was afgerond, zodat hij redelijkerwijs ervan kan uitgaan dat hij zijn inleveringsverplichtingen voor het lopende jaar is nagekomen als die autoriteit in het volgende jaar niet rechtstreeks contact heeft opgenomen met hem?
   c) Kan in het licht van de antwoorden op de vorige twee vragen – zowel bij een afzonderlijke als bij een gezamenlijke analyse van die vragen – het beginsel van het gewettigd vertrouwen aldus worden uitgelegd dat het overmacht oplevert, zodat de exploitant te goeder trouw geheel of gedeeltelijk kan worden vrijgesteld van de sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87?

3) a) Staat artikel 49, lid 3, van het Handvest, waarin het evenredigheidsbeginsel is neergelegd, eraan in de weg dat de boete voor het niet inleveren van emissierechten forfaitair wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87, wanneer die bepaling het niet mogelijk maakt een sanctie op te leggen die evenredig is aan de door de exploitant gemaakte inbreuk?
   b) Indien de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord, dienen het gelijkheidsbeginsel van artikel 20 van het Handvest, het algemene beginsel van de goede trouw en het beginsel ‚fraus omnia corrumpit' dan aldus te worden uitgelegd dat zij, wat de forfaitaire sanctie betreft die op grond van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 moet worden opgelegd en waaraan automatisch de bekendmaking wordt gekoppeld als bedoeld in artikel 20, lid 7, [van de wet van 23 december 2004], eraan in de weg staan dat de exploitant te goeder trouw die slechts nalatig is geweest en overigens in de overtuiging verkeerde dat hij zijn verplichtingen met betrekking tot de inlevering van emissierechten uiterlijk op 30 april van het desbetreffende jaar was nagekomen, op dezelfde manier wordt behandeld als een exploitant die bedrog heeft gepleegd?
   c) Indien de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord, verdraagt de toepassing van de forfaitaire sanctie, zonder dat de nationale rechter die sanctie kan matigen, tenzij er sprake is van overmacht, en van de automatische bekendmakingssanctie, zich dan met artikel 47 van het Handvest, waarin het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is neergelegd?
   d) Bij een ontkennend antwoord op de vorige vraag, impliceert de omstandigheid dat op basis van de aangegeven wil van de Europese wetgever een vaste financiële sanctie en de automatische bekendmakingssanctie, zonder rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel, zonder meer worden toegewezen, tenzij er sprake is van overmacht in enge zin, dan niet dat de nationale rechter moet wijken voor de vermeende wil van de Europese wetgever en dat er ten onrechte geen sprake is van rechterlijke toetsing aan artikel 47 en artikel 49, lid 3, van het Handvest?
   e) Impliceert de omstandigheid dat er geen sprake is van rechterlijke toetsing door de nationale rechter met betrekking tot de forfaitaire sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 en de automatische bekendmakingssanctie van artikel 20, lid 7, [van de wet van 23 december 2004], in het licht van het antwoord op de voorgaande vraag, dan niet dat de in wezen vruchtbare dialoog tussen het [Hof] en de hoogste nationale rechters wordt verbroken als gevolg van een door het [Hof] bekrachtigde kant-en-klare oplossing (tenzij er sprake is van

overmacht in enge zin), met als gevolg dat de hoogste nationale rechter geen echte dialoog kan voeren, aangezien hij de sanctie zonder meer moet toewijzen wanneer wordt vastgesteld dat er in het concrete geval geen sprake is van overmacht?

4) Kan, in het licht van de antwoorden op de vorige vragen, het begrip overmacht aldus worden uitgelegd dat er rekening wordt gehouden met de onredelijke gevolgen voor de exploitant te goeder trouw, wanneer de betaling van de forfaitaire sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 en de automatische bekendmakingssanctie van artikel 20, lid 7, [van de wet van 23 december 2004] aanzienlijke financiële risico's en kredietverliezen met zich meebrengen die tot het ontslag van zijn personeel of zelfs tot zijn faillissement kunnen leiden?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

29 Volgens artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof kan het Hof, wanneer het antwoord op de prejudiciële vraag duidelijk uit de rechtspraak kan worden afgeleid of over het antwoord op die vraag redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan, in elke stand van het geding op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, uitspraak doen bij met redenen omklede beschikking.

30 Deze bepaling dient in de onderhavige zaak te worden toegepast.

31 Om te beginnen moet worden herinnerd aan de uitlegging die het Hof heeft gegeven in zijn arrest van 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664; hierna: „Billerud-arrest").

32 Het Hof heeft in punt 32 van dat arrest geoordeeld dat artikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de exploitant die uiterlijk 30 april van het lopende jaar de emissierechten voor het kooldioxide-equivalent dat overeenkomt met zijn emissies in het voorgaande jaar niet heeft ingeleverd hoewel hij op die datum over een voldoende aantal emissierechten beschikt, ontkomt aan de daarin vastgestelde geldboete wegens overmatige emissie. Deze uitlegging steunt met name op het feit dat de door richtlijn 2003/87 opgelegde verplichting niet moet worden begrepen als een loutere verplichting om in het bezit te zijn van emissierechten die de emissies van het voorgaande jaar dekken op 30 april van het lopende jaar, maar als een verplichting om die emissierechten uiterlijk op 30 april in te leveren zodat deze worden geschrapt uit het Unieregister dat is bedoeld om een nauwkeurige registratie van de emissierechten te waarborgen (Billerud-arrest, punt 30). De algemene opzet van richtlijn 2003/87 berust immers op een strikte registratie van de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van emissierechten, die vereist dat de Commissie bij afzonderlijke verordening een gestandaardiseerd registersysteem invoert (Billerud-arrest, punt 27).

33 Gelet op deze bijzonderheden was het Hof van oordeel dat de in richtlijn 2003/87 neergelegde forfaitaire boete wegens overmatige emissie niet kan worden geacht in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel op grond dat de nationale rechter niet over de mogelijkheid beschikt om het bedrag ervan te wijzigen. In een context waarin ernstige milieuproblemen dringend moesten worden aangepakt, achtte de Uniewetgever de in artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 neergelegde inleveringsverplichting en de daaraan verbonden forfaitaire geldboete als bedoeld in artikel 16, lid 3, van deze richtlijn immers noodzakelijk bij het nastreven van de doelstelling om een efficiënte regeling voor de handel in emissierechten voor het kooldioxide-equivalent in te voeren teneinde te voorkomen dat bepaalde exploitanten of tussenpersonen op de markt in de verleiding zouden komen de regeling te omzeilen of te manipuleren door buitensporig in te spelen op de prijzen, de hoeveelheden, de termijnen of de complexe financiële producten waarvan de totstandkoming door elke markt wordt gestimuleerd. Bovendien volgt uit richtlijn 2003/87 dat de exploitanten over een periode van vier

maanden beschikken om zich in staat te stellen om de met het voorgaande jaar overeenkomende emissierechten in te leveren, waardoor zij een redelijke termijn hebben om aan de inleveringsverplichting te voldoen (Billerud-arrest, punten 38-40).

34 De in de onderhavige zaak gestelde vragen moeten in het licht van deze rechtspraak worden behandeld.

Derde vraag

35 Met zijn derde vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20, artikel 47 en artikel 49, lid 3, van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat bij de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 bedoelde forfaitaire boete geen enkele mogelijkheid bestaat van aanpassing ervan door de nationale rechter.

36 Wat om te beginnen artikel 20 van het Handvest betreft, zij eraan herinnerd dat de gelijkheid voor de wet, die daarin wordt voorgeschreven, een algemeen beginsel van Unierecht is dat verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie in die zin arrest van 11 juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, punt 33).

37 Volgens de rechtspraak van het Hof is een verschil in behandeling gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 47).

38 Zoals in punt 33 van de onderhavige beschikking in herinnering is gebracht, voert artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 tussen exploitanten die hun inleveringsverplichting zijn nagekomen en exploitanten die dat niet hebben gedaan, een onderscheid in dat objectief en redelijk is uit het oogpunt van de doelstelling een efficiënte gemeenschappelijke regeling voor emissierechten in te voeren.

39 De nationale rechter de mogelijkheid bieden om het bedrag te matigen van de boete waarmee exploitanten uit die tweede categorie worden gesanctioneerd, en dus om een verschil in behandeling te creëren tussen exploitanten die zich objectief gezien allen in dezelfde situatie – van niet-nakoming van hun inleveringsverplichting – bevinden, vloeit dan ook geenszins voort uit het beginsel van gelijkheid voor de wet en gaat daar zelfs tegenin.

40 Wat vervolgens artikel 47 van het Handvest betreft, moet, in de veronderstelling dat de verwijzende rechter van oordeel is dat de geldigheid van richtlijn 2003/87 met dit artikel ter discussie moet kunnen worden gesteld omdat deze richtlijn de betrokkenen zou verhinderen het bedrag van de hun opgelegde boete te betwisten, in herinnering worden gebracht dat het Hof van Justitie zich reeds over deze kwestie heeft uitgesproken in het Billerud-arrest en vervolgens in de beschikking van 17 december 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), en heeft geoordeeld dat de sanctieregeling van artikel 16 van die richtlijn niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

41 Wat tot slot artikel 49, lid 3, van het Handvest betreft, dat luidt dat de zwaarte van de straf niet onevenredig mag zijn aan het strafbare feit, kan in elk geval ook hier weer worden volstaan met te verwijzen naar de evenredigheidstoets die het Hof reeds in het Billerud-arrest heeft verricht.

42 Derhalve dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 20, artikel 47 en artikel 49, lid 3, van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat ze zich niet ertegen verzetten dat bij de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 bedoelde forfaitaire boete geen enkele mogelijkheid bestaat van aanpassing ervan door de nationale rechter.

Eerste vraag

43 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 41 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de lidstaten louter de mogelijkheid maar niet de verplichting hebben om mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering in te voeren waardoor exploitanten te goeder trouw volkomen op de hoogte kunnen zijn van hun inleveringsverplichting en zodoende geen enkel gevaar lopen op de boete van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87.

44 Meteen zij erop gewezen dat artikel 41 van het Handvest, met als opschrift „Recht op behoorlijk bestuur", in lid 1 bepaalt dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld.

45 Uit de bewoordingen van dit artikel blijkt duidelijk dat het zich niet tot de lidstaten maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie richt (zie in die zin arrest van 21 december 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punt 28).

46 Bijgevolg kan de exploitant aan wie een boete als bedoeld in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 wordt opgelegd, aan artikel 41, lid 2, van het Handvest hoe dan ook geen recht ontlenen om te worden begeleid bij de administratieve stappen die met het oog op de jaarlijkse inlevering van emissierechten moeten worden ondernomen (zie in die zin arrest van 17 juli 2014, YS e.a., C-141/12 en C-372/12, EU:C:2014:2081, punt 67).

47 Stellig vormt het recht op behoorlijk bestuur, dat in deze bepaling is neergelegd, een afspiegeling van een algemeen beginsel van het Unierecht (arrest van 8 mei 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punt 49). De verwijzende rechter verzoekt met zijn eerste vraag evenwel niet om uitlegging van dit algemene beginsel, maar wenst te vernemen of artikel 41 van het Handvest voor de bevoegde autoriteit van een lidstaat een verplichting in het leven kan roepen om de inleveringsverplichtingen individueel te monitoren.

48 In punt 41 van het Billerud-arrest is echter verduidelijkt dat het de lidstaten vrijstaat om mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering in te voeren waardoor exploitanten te goeder trouw volkomen op de hoogte kunnen zijn van hun inleveringsverplichting en zodoende geen enkel gevaar lopen op een geldboete. Zoals bleek uit het aan het Hof in de zaak Billerud overgelegde dossier, voorzien bepaalde nationale wettelijke regelingen in dergelijke mechanismen en belasten zij de bevoegde autoriteiten met de opdracht om de exploitanten te begeleiden bij de te ondernemen stappen inzake de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.

49 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 41 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het niet van toepassing is wanneer het erom gaat, vast te stellen of de lidstaten een verplichting en niet louter de mogelijkheid hebben om mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering in te voeren waardoor exploitanten te goeder trouw volkomen op de hoogte kunnen zijn van hun inleveringsverplichting en zodoende geen enkel gevaar lopen op een boete op grond van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87.

Tweede vraag

50 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 bedoelde boete wordt opgelegd wanneer de bevoegde autoriteiten de exploitant niet hebben gewaarschuwd vóór het verstrijken van de inleveringstermijn, hoewel zij dat het voorgaande jaar wel – vrijwillig – hadden gedaan.

51 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het vertrouwensbeginsel een rechtstreeks uitvloeisel is van het rechtszekerheidsbeginsel, dat met name vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen. Een particulier kan zich op het vertrouwensbeginsel beroepen wanneer een bevoegde autoriteit, door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt (zie in die zin arrest van 17 oktober 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, punten 50 en 51).

52 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt echter niet dat de Luxemburgse autoriteiten verzoekster in het hoofdgeding nauwkeurige toezeggingen hebben gedaan in de zin van de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak. In dat verband kan de omstandigheid dat die autoriteiten de exploitant het voorgaande jaar, zoals het hun vrijstond om te doen, hebben herinnerd aan het feit dat hij zijn emissierechten nog niet had ingeleverd en dat de inleveringstermijn weldra ging verstrijken, als zodanig geen dergelijke nauwkeurige toezeggingen opleveren.

53 Bijgevolg dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet ertegen verzet dat de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 bedoelde boete wordt opgelegd wanneer de bevoegde autoriteiten de exploitant niet hebben gewaarschuwd vóór het verstrijken van de inleveringstermijn, hoewel zij dat het voorgaande jaar wel – vrijwillig – hadden gedaan.

Vierde vraag

54 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het begrip „overmacht” in de zin van punt 31 van het Billerud-arrest aan de orde is in een situatie als die in het hoofdgeding.

55 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat zelfs bij gebreke van een specifieke bepaling overmacht kan worden aangenomen wanneer de door rechtssubjecten aangevoerde, van buiten komende oorzaak onvermijdelijke en onafwendbare gevolgen heeft die het de betrokkenen objectief onmogelijk maken hun verplichtingen na te komen (Billerud-arrest, punt 31).

56 Het Hof heeft in voormeld punt 31 tevens gepreciseerd dat het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of de exploitant, ondanks alle voorzorgsmaatregelen die hij had kunnen nemen om de voorgeschreven termijnen in acht te nemen, werd geconfronteerd met abnormale en onvoorzienbare omstandigheden die zich onafhankelijk van zijn wil hebben voorgedaan en verder gaan dan een louter interne tekortkoming.

57 Het staat dus aan de verwijzende rechter om in de bij hem aanhangige zaak een dergelijke beoordeling te verrichten. Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te verschaffen, zij er toch op gewezen dat de omstandigheden die Luxaviation aanvoert, die in punt 22 van deze beschikking worden genoemd, op zichzelf niet kunnen volstaan om overmacht op te leveren.

58 Derhalve dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of het begrip „overmacht” in de zin van punt 31 van het Billerud-arrest aan de orde is in een situatie als die in het hoofdgeding.

Kosten

59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 20, artikel 47 en artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet ertegen verzetten dat bij de forfaitaire boete bedoeld in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009, geen enkele mogelijkheid bestaat van aanpassing ervan door de nationale rechter.**

2) **Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het niet van toepassing is wanneer het erom gaat, vast te stellen of de lidstaten een verplichting en niet louter de mogelijkheid hebben om mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering in te voeren waardoor exploitanten te goeder trouw volkomen op de hoogte kunnen zijn van hun inleveringsverplichting en zodoende geen enkel gevaar lopen op een boete op grond van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29.**

3) **Het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet ertegen verzet dat de boete bedoeld in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29, wordt opgelegd wanneer de bevoegde autoriteiten de exploitant niet hebben gewaarschuwd vóór het verstrijken van de inleveringstermijn, hoewel zij dat het voorgaande jaar wel – vrijwillig – hadden gedaan.**

4) **Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of het begrip „overmacht” in de zin van punt 31 van het arrest van 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg en Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), aan de orde is in een situatie als die in het hoofdgeding.**

ondertekeningen