Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU MÄÄRUS (kuues koda)

26. märts 2020*

Eelotsusetaotlus – Keskkond – Kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem – Direktiiv 2003/87/EÜ – Trahv ülemääraste heitkoguste eest – Tagastamata lubatud heitkoguse ühikute tegeliku omamise korral vabastava asjaolu puudumine, välja arvatud vääramatu jõud – Trahvisumma muutmise võimatus – Proportsionaalsus – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 20, 41, 47 ja artikli 49 lõige 3 – Õiguspärase ootuse kaitse põhimõte

Kohtuasjas C-113/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Cour administrative'i (Luksemburgi kõrgeim halduskohus) 7. veebruari 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 12. veebruaril 2019, menetluses

Luxaviation SA

versus

Ministre de l'Environnement,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president M. Safjan, esimese koja president J.-C. Bonichot (ettekandja) ja C. Toader,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Luxaviation SA, esindajad: *avocats* N. Bannasch ja M. Zins,

– Luksemburgi valitsus, esindajad: D. Holderer ja T. Uri,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja J. Langer,

– Euroopa Parlament, esindajad: L. Darie, C. Ionescu Dima ja A. Tamás,

– Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: K. Michoel ja A. Westerhof Löfflerová,

– Euroopa Komisjon, esindajad: J.-F. Brakeland ja A. C. Becker,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

arvestades vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 99 pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi põhistatud määrusega,

on teinud järgmise

määruse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT 2003, L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ (ELT 2009, L 140, lk 63; edaspidi „direktiiv 2003/87“), artikli 16 lõiget 3.

2 Taotlus on esitatud Luxaviation SA ja ministre de l'Environnementi (keskkonnaminister, Luksemburg) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on Luxaviationi poolt 2015. aasta eest CO_2 lubatud heitkoguse ühikute tagastamise kohustuse täitmine.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2003/87

3 Direktiivi 2003/87 põhjendustes 5–7 on märgitud:

„(5) Ühendus ja liikmesriigid on leppinud kokku, et nad täidavad […] ühiselt Kyoto protokollist tulenevat kohustust vähendada kasvuhoonegaaside inimtekkelisi heitkoguseid. […] Käesoleva direktiivi eesmärk on aidata kaasa sellele, et Euroopa Ühendus ja liikmesriigid täidaksid oma kohustusi tulemuslikumalt, rajades tõhusa Euroopa turu kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutele ja pidurdades võimalikult vähe majandusarengut ja tööhõivet.

(6) Nõukogu 24. juuni 1993. aasta otsusega 93/389/EMÜ (ühenduse süsinikdioksiidi ja teiste kasvuhoonegaaside heitkoguste järelevalvesüsteemi kohta) [EÜT 1993, L 167, lk 31] kehtestati kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutele järelevalve ja nende heitkogustega seotud kohustuste täitmisel tehtavate edusammude hindamise süsteem. See süsteem aitab liikmesriikidel määrata eraldatavate lubatud heitkoguse ühikute üldkogust.

(7) Ühenduse sätted, mis käsitlevad saastekvootide eraldamist liikmesriikides, on olulised, et aidata kaasa siseturu terviklikkuse säilitamisele ja vältida konkurentsimoonutusi.“

4 Selle direktiivi artikkel 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad, et alates 1. jaanuarist 2005 ei tegele ükski käitis I lisas loetletud tegevusalal, millega kaasnevad selle tegevusalaga seoses kindlaksmääratud kasvuhoonegaaside heitkogused, välja arvatud juhul, kui käitajal on luba, mille pädev asutus on välja andnud kooskõlas artiklitega 5 ja 6 […]“.

5 Direktiivi artikli 6 lõikes 2 on ette nähtud:

„Kasvuhoonegaaside heitmeload sisaldavad järgmisi andmeid:

[…]

e) kohustus tagastada käitise iga kalendriaasta […] tõendatud koguheitmetele vastaval hulgal ühikuid nelja kuu jooksul pärast kõnealuse aasta lõppu.“

6 Direktiivi artikli 11 lõikes 2 on sätestatud:

„Iga aasta 28. veebruariks annavad pädevad asutused välja asjaomaseks aastaks eraldatavad lubatud heitkoguse ühikud […]“.

7 Direktiiv 2003/87 artikli 12 „Lubatud heitkoguse ühikute üleandmine, tagastamine ja kehtetuks tunnistamine“ lõikes 3 on ette nähtud:

„[…] Liikmesriigid tagavad, et iga käitise käitaja tagastab iga aasta 30. aprilliks kõnealuse käitise […] tõendatud eelnenud kalendriaasta koguheitmetele vastava hulga lubatud heitkoguse ühikuid, välja arvatud II peatüki alusel välja antud heitkoguse ühikud, mis seejärel kehtetuks tunnistatakse. […]“

8 Selle kohustuse rikkumist karistatakse vastavalt direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikele 2 kohustust rikkunud käitajate nime avaldamisele lisaks trahviga, mis on ette nähtud sama artikli lõikes 3, milles on ette nähtud:

„Liikmesriigid tagavad, et käitaja või õhusõiduki käitaja, kes ei tagasta iga aasta 30. aprilliks eelneva aasta heitkogustele vastaval hulgal heitkoguse ühikuid, peab ülemääraste heitkoguste eest trahvi tasuma. Ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot iga õhku paisatud tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi kohta, mille osas käitaja või õhusõiduki käitaja ei ole lubatud heitkoguse ühikuid tagastanud. Ülemääraste heitkoguste trahvi tasumine ei vabasta käitajat või õhusõiduki käitajat kohustusest tagastada järgneva kalendriaastaga seotud lubatud heitkoguse ühikute tagastamisel nendele ülemäärastele heitkogustele vastaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid.“

9 Direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende rakendamine. Ettenähtud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. […]“.

Määrus (EL) nr 389/2013

10 Komisjoni 2. mai 2013. aasta määruse (EL) nr 389/2013, millega luuakse liidu register vastavalt direktiivile 2003/87, Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsustele nr 280/2004/EÜ ja nr 406/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni määrused (EL) nr 920/2010 ja nr 1193/2011 (ELT 2013, L 122, lk 1), artikli 67 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„1. Käitaja või õhusõidukikäitaja tagastab [lubatud heitkoguse ühikud, edaspidi „LHÜ“], tehes liidu registrile ettepaneku:

a) teatava arvu samal kauplemisperioodil nõuete täitmiseks loodud LHÜde ülekandmist asjaomaselt käitaja arvelduskontolt või õhusõiduki käitaja arvelduskontolt liidu LHÜde kustutamiskontole;

b) nende ülekantud LHÜde arvu ja liigi registreerimist, mis on tagastatud käitaja käitise või õhusõiduki käitaja selle ajavahemiku heitkoguste eest.

2. Lennunduse LHÜsid võivad tagastada üksnes õhusõidukite käitajad."

Luksemburgi õigus

11 Direktiiv 2003/87 võeti Luksemburgi õigusesse üle 23. detsembri 2004. aasta seadusega, millega luuakse kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem (loi établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre) […] (*Mémorial* A 2004, lk 3792).

12 Selle seaduse artikli 13 põhikohtuasjas kohaldamisele kuuluvas 31. oktoobri 2016. aasta määruse redaktsioonis (*Mémorial* A 2012, lk 4410) (edaspidi „23. detsembri 2004. aasta seadus") lõikes 2*bis* on sätestatud:

„Minister tagab, et iga aasta 30. aprilliks tagastab iga õhusõiduki käitaja lubatud heitkoguse ühikud, mille arv on võrdne eelneva kalendriaasta heitkoguste üldkogusega – mida on kontrollitud vastavalt artiklile 16 –, mis tulenevad I lisas nimetatud lennutegevustest, mille puhul loetakse teda õhusõiduki käitajaks. Seejärel tühistab minister tagastatud lubatud heitkoguse ühikud."

13 Selle seaduse artiklis 15 on ette nähtud:

„Iga käitise või õhusõiduki käitaja teeb seiret ja annab ministrile sellest käitisest kõnealuse kalendriaasta jooksul või alates 1. jaanuarist 2010 tema poolt käitatavast õhusõidukist pärinevate heitkoguste kohta aru pärast iga aasta lõppu ja kooskõlas eespool viidatud määrusega (EL) nr 601/2012."

14 Sama seaduse artikli 20 lõigetes 3 ja 7 on ette nähtud:

„3. Käitaja või õhusõiduki käitaja, kes ei tagasta iga aasta 30. aprilliks eelneva aasta heitkogustele vastaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid, peab ülemääraste heitkoguste eest trahvi tasuma. Ülemääraste heitkoguste trahv on 100 eurot iga õhku paisatud tonni süsinikdioksiidi ekvivalendi kohta, mille osas käitaja või õhusõiduki käitaja ei ole lubatud heitkoguse ühikuid tagastanud. Ülemääraste heitkoguste trahvi tasumine ei vabasta käitajat või õhusõiduki käitajat kohustusest tagastada järgneva kalendriaastaga seotud lubatud heitkoguse ühikute tagastamisel nendele ülemäärastele heitkogustele vastaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid.

[…]

7. Ilma et see piiraks eelnevaid sätteid, tehakse nende käitajate ja õhusõidukite käitajate nimed, kes rikuvad nõuet tagastada artikli 13 lõike 2*bis* või 3 kohaselt piisaval hulgal lubatud heitkoguse ühikuid, avalikuks."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

15 Luxaviation kuulub lennutranspordi kontserni ja tema ütluste kohaselt kuulub tema õhusõidukiparki 260 lennukit ja tema juures töötab ligikaudu 1700 inimest. Luxaviation alustas tegevust 2013. aastal ja sellest aastast kuulub ta ka kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteemi tunnuskoodiga 234154. Eelotsusetaotlusest nähtub, et ta tagastas oma kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikud 2013. ja 2014. aasta eest nõuetekohaselt ning et käesolevas kohtuasjas on kõne all 2015. aasta.

16 Luxaviation koostas kasvuhoonegaaside heitkoguste aruande 2015. aasta kohta 5. veebruaril 2016.

17 Selle aruande kontrollimisest teatati talle 30. märtsil 2016 e-kirjaga, mis saabus aadressilt „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu“ ja oli sõnastatud järgmiselt:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

[…] have been VERIFIED“.

18 Luxaviation väidab, et ta registreeris 19. aprillil 2016 lubatud heitkoguse ühikud Luksemburgi registris enne nende ülekandmist, pärast nõutavate kontrollide toimumist. Samal päeval tegi ta nõutavad maksed ja väljastas sertifikaadid liidu kontole EU-100-5023942.

19 Luxaviation väidab, et nii oli tal kindlus, et ta oli heitkogusele vastaval hulgal lubatud heitkoguse ühikute 2015. aasta eest tagastamise menetluse lõpetanud ja seda kindlust süvendas 19. aprillil 2016 aadressilt CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu saadud e-kiri, mis on sõnastatud järgmiselt:

„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 Nagu märgib Euroopa Komisjon oma kirjalikes seisukohtades – ilma et talle oleks vastu vaieldud –, oli see elektrooniline menetluse lõpetamise kinnitus tegelikult hoopis seotud lubatud heitkoguse ühikutega, mille Luxaviation omandas Sloveenia äriühingult, mitte aga heitkoguse ühikute ülekandmisega liidu registrisse.

21 Keskkonnaminister andis 27. juuni 2016. aasta kirjaga Luxaviationile teada, et Luxaviation ei ole nõutud ühikuid tagastanud ette nähtud tähtaja jooksul, st enne sama aasta 30. aprilli, ja palus tal esitada oma võimalikud seisukohad; ta lisas kirjale otsuse eelnõu, milles oli ära toodud 2015. aasta eest tagastamata jäänud heitkoguse ühikute arv ja selle eest määratud trahvi suurus.

22 Luxaviation märkis vastuses, et ta avastas selle hilinemise alles ministri kirja saades. Ta eitas kavatsust oma kohustustest teadlikult kõrvale hoida ja viitas „kohustuste rikkumisele, mille on põhjustanud üks töötaja või infotehnoloogiline rike“. Luxaviation väitis, et ta tugines 19. aprilli 2016. aasta e-kirjale ja oli sel ajal sügavalt veendunud, et ta viis tagastamismenetluse nõuetekohaselt lõpule. Ta lisas, et igal juhul ei ole ta keskkonnale kahju tekitanud.

23 Keskkonnaminister määras 31. oktoobri 2016. aasta otsusega Luxaviationile trahvi 100 eurot iga lubatud heitkoguse ühiku kohta, mis oli seaduses ette nähtud tähtajaks tagastamata, st 642 800 eurot, ja mis tuli tasuda 30. novembriks 2016. Samas otsuses on ette nähtud Luxaviationi nime avaldamine keskkonnaameti veebilehel.

24 Luxaviation esitas selle otsuse peale 29. novembril 2016 kaebuse tribunal administratifile (halduskohus, Luksemburg), kes jättis 28. veebruari 2018. aasta otsusega kaebuse rahuldamata; seejärel esitas Luxaviation 6. aprillil 2018 apellatsioonkaebuse Cour administrative'ile (Luksemburgi kõrgeim halduskohus).

25 Selles kohtus väidab Luxaviation eelkõige, et ta oli heauskselt veendunud, et ta on tagastamismenetluse lõpetanud. Veel märgib ta, et trahvi tõttu on tema majanduslik püsimajäämine ohus.

26 Ühtlasi viitab ta võrdsuse ja vaba konkurentsi põhimõtte rikkumisele, sest Prantsuse ettevõtjaid abistavad liikmesriigi pädevad asutused nende tagastuskohustuse täitmisel.

27 Viimasena tõstatab ta küsimuse, kas kindlasummaline trahv on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Arvamuste, meeldetuletuste ja ennetähtaegse tagastamise mehhanismide puudumine Luksemburgi õiguses on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, sest Luksemburgi asutused ei ole kehtestanud mingit vaheetappi, et abistada käitajaid nende kohustuste täitmisel, ja samuti seetõttu, et kindlasummalist trahvi kohaldatakse „automaatselt, kohe ja ilma et selgitataks välja tegelikke asjaolusid", mis on lubatud heitkoguse ühikute tagastamata jätmise aluseks.

28 Neil asjaoludel otsustas Cour administrative (Luksemburgi kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 2003/87 artikli 12 lõiget 3, mis näeb ette, et liikmesriigid peavad tagama, et nende käitajad tagastavad lubatud heitkoguse ühikud, tuleb koostoimes [Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta")] artikliga 41, mis näeb ette hea halduse põhimõtte, tõlgendada nii, et sellega kehtestatakse liikmesriigi pädevale asutusele kohustus teha individuaalset tagastamiskohustuste järelevalvet enne asjaomase aasta 30. aprilli, kui seesama asutus on pädev tegema järelevalvet piiratud arvu ettevõtjate üle, kelleks on käesoleval juhul 25 käitajat liikmesriigis?

2. a. Kas lubatud heitkoguse ühikute lõpetamata tagastamistoimingut, nagu on kõne all käesolevas kohtuasjas, kus käitaja on tuginenud niisuguse elektroonilise kinnituse kättesaamisele, millest nähtub ülekande menetluse lõpetamine, tuleb tõlgendada nii, et see võis mõistlikult tekitada heausksel käitajal õiguspärase ootuse selles, et ta oli lõpetanud direktiivi 2003/87 artikli 6 lõike 2 punktis e ette nähtud tagastamistoimingu?

b. Kas – arvestades teisele küsimusele antud vastust – võib eeldada, et kõnealuse ootuse õiguspärasus on heauskse käitaja puhul rohkem tõendatud juhul, kui varasema tagastamise käigus võttis liikmesriigi asutus temaga omal algatusel ühendust, et tuletada talle paar päeva enne direktiivi 2003/87 artikli 6 lõike 2 punktis e ette nähtud tähtaja lõppemist meelde, et lubatud heitkoguse ühikute tagastamise menetlus ei ole veel lõpetatud, mis võimaldas tal seetõttu mõistlikult eeldada, et ta oli oma tagastamiskohustused seoses jooksva aastaga täitnud, sest seesama asutus ei olnud võtnud vahetult ühendust järgneval aastal?

c. Kas – arvestades kahele eelmisele küsimusele antud vastuseid, mida analüüsitakse üksikult või koos – õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet võib tõlgendada vääramatu jõuna, mis võimaldab heauskse käitaja vabastada osaliselt või täielikult direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 sätestatud sanktsioonist?

3. a. Kas harta artikli 49 lõikega 3, milles on ette nähtud proportsionaalsuse põhimõte, on vastuolus kindlasummalise trahvi määramine, millega karistatakse direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud lubatud heitkoguse ühikute tagastamata jätmise eest, kui kõnealune säte ei võimalda määrata käitaja poolt toimepandud rikkumisega proportsionaalset karistust?

b. Kas – eelmisele küsimusele eitavalt vastamisel – harta artiklis 20 sätestatud võrdsuse põhimõtet [ning] hea usu üldpõhimõtet ja *fraus omnia corrumpit*-üldpõhimõtet tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 3 alusel kindlasummalise trahvi määramisel, millele lisandub automaatselt [23. detsembri 2004. aasta seaduse] artikli 20 lõikes 7 ette nähtud avaldamine, koheldakse pelgalt hooletut heauskset käitajat – kes lisaks uskus, et ta on täitnud oma heitkoguste tagastamiskohutused lõplikuks tähtpäevaks, mis on 30. aprillil – samamoodi kui pettuse toime pannud käitajat?
c. Kas – eelmisele küsimusele eitavalt vastamisel – kindlasummalise trahvi kohaldamine, ilma et liikmesriigi kohus saaks seda muuta, välja arvatud vääramatu jõu korral, [ja samuti] automaatse avaldamise sanktsioon on kooskõlas harta artikliga 47, mis tagab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile?
d. Kas – eelmisele küsimusele eitavalt vastamisel – rahalise sanktsiooni määramine, mis kinnitatakse Euroopa seadusandja tahte alusel, ning automaatse avaldamise sanktsioon, ilma et kohaldataks proportsionaalsuse põhimõtet, välja arvatud kitsalt tõlgendatud vääramatu jõu korral, ei tähenda Euroopa seadusandja oletatavat tahet arvestades liikmesriigi kohtust lahtiütlemist ja kohtuliku kontrolli põhjendamatut puudumist harta artikli 47 ja artikli 49 lõike 3 alusel?
e. Kas – arvestades eelmisele küsimusel antud vastust – liikmesriigi kohtuliku kontrolli puudumine direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kindlasummalise trahvi ja [23. detsembri 2004. aasta seaduse] artikli 20 lõikes 7 sätestatud automaatse avaldamise sanktsiooni kontekstis ei vii [Euroopa Kohtu] ja liikmesriigi kõrgeimate kohtute vahelise peamiselt viljaka dialoogi katkemiseni, kui [Euroopa Kohus] määrab eelnevalt kindlaks lahenduse, välja arvatud kitsalt tõlgendatud vääramatu jõu korral, mis tähendab seda, et liikmesriigi kõrgeima kohtu jaoks ei ole tõhus dialoog võimalik ja tal jääb üle sanktsioon üksnes heaks kiita, kui on tõendatud, et tegemist ei ole vääramatu jõuga?

4. Kas – arvestades eelmistele küsimustele antud vastuseid – saab vääramatu jõu mõistet tõlgendada nii, et selles võetakse arvesse heauskse käitaja subjektiivseid raskusi, kui direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 sätestatud kindlasummalise trahvi maksmine [ning samuti] [23. detsembri 2004. aasta seaduse] artikli 20 lõikes 7 sätestatud automaatse avaldamise sanktsioon kujutavad endast finantsriski ja märkimisväärset krediidikahju, mis võib põhjustada tema personali töölt vabastamise või isegi tema pankroti?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

29 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 99 kohaselt võib Euroopa Kohus juhul, kui vastuse eelotsuse küsimusele võib selgelt tuletada kohtupraktikast või kui esitatud eelotsuse küsimusele antav vastus ei tekita põhjendatud kahtlust, igal ajal ettekandja-kohtuniku ettepanekul ja pärast kohtujuristi ärakuulamist lahendada kohtuasja põhistatud määrusega.

30 Käesolevas kohtuasjas on selle sätte kohaldamine põhjendatud.

31 Kõigepealt tuleb osutada tõlgendusele, mille Euroopa Kohus andis 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsuses Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, edaspidi „kohtuotsus Billerud“).

32 Euroopa Kohus asus selle kohtuotsuse punktis 32 seisukohale, et direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, et käitajale, kes ei ole hiljemalt asjaomase aasta 30. aprilliks tagastanud eelnenud aasta süsinikdioksiidi ekvivalentkogusele vastavaid lubatud heitkoguse ühikuid, jäetakse määramata trahv ülemääraste heitkoguste eest, isegi kui tal on sel kuupäeval piisav hulk ühikuid. See tõlgendus lähtub eelkõige asjaolust, et direktiivis 2003/87 kehtestatud kohustust ei tule käsitada mitte kui lihtsat kohustust omada hiljemalt asjaomase aasta 30. aprillil heitkoguse ühikuid, mis vastavad eelnenud aasta heitkogustele, vaid kui kohustust tagastada need ühikud hiljemalt

30. aprilliks, et need kehtetuks tunnistada liidu registris, mille eesmärk on tagada ühikute täpne arvestamine (kohtuotsus Billerud, punkt 30), sest direktiivi 2003/87 üldine ülesehitus põhineb väljaantud, omatud, üleantud ja kehtetuks tunnistatud lubatud heitkoguse ühikute rangel arvestamisel, milleks on vaja, et komisjon võtaks eraldi määrusega vastu registrite standarditud süsteemi (kohtuotsus Billerud, punkt 27).

33 Neid eripärasid arvestades otsustas Euroopa Kohus, et direktiivis 2003/87 ette nähtud kindlasummalist trahvi ülemääraste heitkoguste eest ei saa pidada proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus olevaks seetõttu, et liikmesriigi kohtul ei ole trahvi summat võimalik muuta. Kui tegemist on olukorraga, kus on kiiresti vaja reageerida tõsistele keskkonnaprobleemidele, tundusid direktiivi 2003/87 artikli 12 lõikes 3 ette nähtud tagastamise kohustus ja selle täitmata jätmise eest artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kindlasummaline trahv liidu seadusandjale vajalikud, saavutamaks eesmärki luua tõhus süsinikdioksiidi ekvivalentkoguste lubatud heitkoguse ühikute süsteem, et vältida seda, et teatavad käitajad või turu esindajad üritaksid süsteemist kõrvale kalduda või seda manipuleerida, mängides kuritarvitavalt hindade, koguste, tähtaegade või keeruliste finantstoodetega, mille loomise mis tahes turg kaasa toob. Lisaks nähtub direktiivist 2003/87, et käitajatel on neli kuud, et nad saaksid tagastada eelnenud aastale vastavaid kvoote, mis jätab neile mõistliku aja, et täita oma tagastamise kohustus (kohtuotsus Billerud, punktid 38–40).

34 Käesolevas kohtuasjas esitatud küsimusi tuleb käsitleda sellest kohtupraktikast lähtudes.

Kolmas küsimus

35 Kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida kõigepealt, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas harta artikleid 20 ja 47 ning artikli 49 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kindlasummalise trahvi määramisega ei kaasne liikmesriigi kohtu jaoks võimalust seda muuta.

36 Esmalt tuleb harta artikliga 20 seoses meeles pidada, et selles sätestatud põhimõte, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed, on liidu õiguse üldpõhimõte, mis nõuab, et võrreldavaid olukordi ei kohelda erinevalt ega erinevaid olukordi sarnaselt, välja arvatud siis, kui selline erinev kohtlemine on objektiivselt põhjendatud (vt selle kohta 11. juuli 2006. aasta kohtuotsus Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, punkt 33).

37 Euroopa Kohtu praktika järgi on erinev kohtlemine põhjendatud, kui see põhineb objektiivsel ja mõistlikul kriteeriumil, st kui see on kooskõlas õiguspärase eesmärgiga, mida asjassepuutuvate õigusnormidega saavutada soovitakse, ja kui erinevus on proportsionaalne selle kohtlemisega taotletud eesmärgi suhtes (16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Arcelor Atlantique ja Lorraine jt, C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 47).

38 Nagu on aga sedastatud käesoleva kohtumääruse punktis 33, on direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 tehtud objektiivset ja mõistlikku vahet – pidades silmas lubatud heitkoguse ühikute tõhusa ühise süsteemi loomise eesmärki – ühelt poolt nende käitajate vahel, kes on oma tagastamiskohustuse täitnud, ja teiselt poolt nende vahel, kes on selle kohustuse täitmisest kõrvale hoidunud.

39 Niisiis tuleb selle kohta, kas lubada liikmesriigi kohtul muuta sellesse teise kategooriasse kuuluvatele käitajatele määratavat trahvisummat ja seega kohelda erinevalt käitajaid, kes kõik on objektiivselt samasuguses olukorras, st et nad on tagastamiskohustuse täitmata jätnud, märkida, et see ei tulene mitte ainult õigusliku võrdsuse põhimõttest, vaid läheks isegi sellega vastuollu.

40 Harta artikli 47 kohta tuleb seejärel märkida, et kui eeldada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et selle alusel peaks olema võimalik seada kahtluse alla direktiivi 2003/87 kehtivus, sest see takistab puudutatud isikutel neile määratud trahvi summat vaidlustada, tuleb tõdeda, et Euroopa Kohus on

selles küsimuses juba võtnud seisukoha kohtuotsuses Billerud ja hiljem 17. detsembri 2015. aasta kohtumääruses Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), ning leidnud, et selle direktiivi artiklis 16 kehtestatud karistuste süsteem ei ole proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus.

41 Lõpuks piisab harta artikli 49 lõike 3 puhul, mille kohaselt ei tohi karistuste raskus olla kuriteo suhtes ebaproportsionaalne, samuti viitamisest hinnangule, mille Euroopa Kohus andis proportsionaalsuse põhimõttele kohtuotsuses Billerud.

42 Seega tuleb kolmandale küsimusele vastata, et harta artikleid 20 ja 47 ning artikli 49 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kindlasummalise trahvi määramisega ei kaasne liikmesriigi kohtu jaoks võimalust seda muuta.

Esimene küsimus

43 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas harta artiklit 41 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriikidel on pelk võimalus – mitte kohustus – kehtestada teadete, meeldetuletuste ja ennetähtaegse tagastamise mehhanismid, mis võimaldavad heausksetel käitajatel olla oma tagastamiskohustusest täielikult teavitatud, nii et neid ei ähvardaks direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 3 alusel trahvi määramise oht.

44 Esmalt tuleb meelde tuletada, et harta artikli 41 „Õigus heale haldusele“ lõikes 1 on märgitud, et igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul.

45 Niisiis ilmneb harta selle artikli sõnastusest selgelt, et see ei ole suunatud liikmesriikidele, vaid üksnes liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele (vt selle kohta 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28).

46 Seega käitaja, kellele määratakse direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud trahv, ei saa igal juhul tuletada harta artikli 41 lõikest 2 õigust, et teda tema aasta kohta lubatud heitkoguse ühikute tagastamise haldustoimingutes abistataks (vt selle kohta 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus YS jt, C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 67).

47 Vastab tõele, et nimetatud sättes esitatud õigus heale haldusele väljendab liidu õiguse üldpõhimõtet (8. mai 2014. aasta kohtuotsus N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 49). Esimese küsimusega ei soovi eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski, et tõlgendataks seda üldpõhimõtet, vaid soovib teada, kas harta artikkel 41 võib liikmesriigi pädevale asutusele seada kohustuse luua tagastamiskohustuste individuaalse järelevalve süsteem.

48 Kohtuotsuse Billerud punktis 41 on siiski täpsustatud, et liikmesriigid võivad kehtestada arvamuste, meeldetuletuste ja ennetähtaegse tagastamise mehhanisme, mis võimaldavad heausksetel käitajatel olla täiesti teadlikud oma tagastamise kohustusest ja mitte trahviga riskida. Nagu nähtub Euroopa Kohtule kohtuotsuse Billerud aluseks olnud kohtuasjas esitatud toimikust, näevad teatavad riigisisesed õigusnormid selliseid mehhanismid ette ja teevad pädevatele asutustele kohustuseks abistada käitajaid kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute kauplemise süsteemiga seotud toimingute puhul.

49 Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et harta artiklit 41 tuleb tõlgendada nii, et see ei kuulu kohaldamisele olukorra suhtes, mis seisneb selles, et teha kindlaks, kas liikmesriikidel on kohustus – mitte pelgalt võimalus – kehtestada teadete, meeldetuletuste ja ennetähtaegse tagastamise mehhanismid, mis võimaldavad heausksetel käitajatel olla oma tagastamiskohustusest täielikult teavitatud, nii et neid ei ähvardaks direktiivi 2003/87 artikli 16 lõike 3 alusel trahvi määramise oht.

Teine küsimus

50 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud trahvi määramine olukorras, kus pädevad asutused ei ole käitajat enne tagastamistähtaja möödumist hoiatanud, kuigi nad tegid seda eelmisel aastal, olemata selleks kohustatud.

51 Olgu siinkohal osutatud sellele, et õiguspärase ootuse põhimõte tuleneb õiguskindluse põhimõttest ja eeldab eelkõige seda, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning selle kohaldamine tema subjektidele ettenähtav eriti juhtudel, kui see võib üksikisikutele ja ettevõtjatele kaasa tuua soovimatuid tagajärgi. Isik võib sellele seosele tugineda siis, kui pädev asutus on talle konkreetseid tagatisi andes tekitanud temas põhjendatud lootusi (vt selle kohta 17. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, punktid 50 ja 51).

52 Euroopa Kohtule esitatud toimikust ei nähtu, et Luksemburgi ametiasutused oleksid põhikohtuasja apellandile andnud konkreetseid tagatisi eelmises punktis viidatud kohtupraktika tähenduses. Asjaolu, et eelmisel aastal olid nimetatud ametiasutused tuletanud käitajale meelde – nagu neil oli õigus teha –, et ta ei ole veel oma heitkoguse ühikuid tagastanud, kuigi tagastamise tähtaeg oli möödumas, ei saa üksinda kujutada endast selliseid konkreetseid tagatisi.

53 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus direktiivi 2003/87 artikli 16 lõikes 3 ette nähtud trahvi määramine olukorras, kus pädevad asutused ei ole käitajat enne tagastamistähtaja möödumist hoiatanud, kuigi nad tegid seda eelmisel aastal, olemata selleks kohustatud.

Neljas küsimus

54 Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas mõiste „vääramatu jõud“ kohtuotsuse Billerud punkti 31 tähenduses on kohaldatav sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

55 Siinkohal tuleb osutada sellele, et isegi erisätte puudumisel on vääramatu jõu tunnustamine võimalik, kui välisel põhjusel, millele isikud tuginevad, on vääramatud ja vältimatud tagajärjed, mille tõttu asjaomase isiku kohustuste täitmine muutub tema jaoks objektiivselt võimatuks (kohtuotsus Billerud, punkt 31).

56 Euroopa Kohus on selles punktis 31 samuti täpsustanud, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on hinnata, kas käitaja seisis – vaatamata kogu hoolsusele, mis rakendati ettenähtud tähtaegadest kinnipidamiseks – silmitsi tema tahtest sõltumatute ebatavaliste ja ettenägematute asjaoludega, mis läheb kaugemalt pelgast ettevõttesisesest halvast toimimisest.

57 Seega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tema menetluses olevas kohtuasjas seda hindama. Siiski tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse andmiseks märkida, et asjaolud, millele viitab Luxaviation ja millele on käesoleva kohtumääruse punktis 22 osutatud, ei ole iseenesest piisavad, et kujutada endast vääramatut jõudu.

58 Seega tuleb neljandale küsimusele vastata, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab hindama, kas mõiste „vääramatu jõud“ kohtuotsuse Billerud punkti 31 tähenduses on kohaldatav sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

Kohtukulud

59 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

1. **Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikleid 20 ja 47 ning artikli 49 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiviga 2009/29/EÜ), artikli 16 lõikes 3 ette nähtud kindlasummalise trahvi määramisega ei kaasne liikmesriigi kohtu jaoks võimalust seda muuta.**

2. **Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 41 tuleb tõlgendada nii, et see ei kuulu kohaldamisele olukorra suhtes, mis seisneb selles, et teha kindlaks, kas liikmesriikidel on kohustus – mitte pelgalt võimalus – kehtestada teadete, meeldetuletuste ja ennetähtaegse tagastamise mehhanismid, mis võimaldavad heausksetel käitajatel olla oma tagastamiskohustusest täielikult teavitatud, nii et neid ei ähvardaks direktiivi 2003/87, mida on muudetud direktiiviga 2009/29, artikli 16 lõike 3 alusel trahvi määramise oht.**

3. **Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus direktiivi 2003/87, mida on muudetud direktiiviga 2009/29, artikli 16 lõikes 3 ette nähtud trahvi määramine olukorras, kus pädevad asutused ei ole käitajat enne tagastamistähtaja möödumist hoiatanud, kuigi nad tegid seda eelmisel aastal, olemata selleks kohustatud.**

4. **Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab hindama, kas mõiste „vääramatu jõud“ 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsuse Billerud Karlsborg ja Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) punkti 31 tähenduses on kohaldatav sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas.**

Allkirjad