Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Sjette Afdeling)

26. marts 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – direktiv 2003/87/EF – bøde for overskridelse af emissionskvoterne – ingen undtagelsesgrund i tilfælde af faktisk rådighed over ikke-returnerede kvoter bortset fra force majeure – ikke mulighed for at tilpasse bødens størrelse – proportionalitetsprincippet – artikel 20, 41 og 47 samt artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – princippet om beskyttelse af den berettigede forventning«

I sag C-113/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Cour administrative (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Luxembourg) ved afgørelse af 7. februar 2019, indgået til Domstolen den 12. februar 2019, i sagen

Luxaviation SA

mod

Ministre de l'Environnement,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Safjan, formanden for Første Afdeling, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommer C. Toader,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Luxaviation SA ved avocats N. Bannasch og M. Zins,

– den luxembourgske regering ved D. Holderer og T. Uri, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

– Europa-Parlamentet ved L. Darie, C. Ionescu Dima og A. Tamás, som befuldmægtigede,

* Processprog: fransk.

– Rådet for Den Europæiske Union ved K. Michoel og A. Westerhof Löfflerová, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved J.-F. Brakeland og A.C. Becker, som befuldmægtigede,

idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med artikel 99 i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

Kendelse

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63, herefter »direktiv 2003/87«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en sag mellem Luxaviation SA og ministre de l'Environnement (miljøministeren, Luxembourg, herefter »miljøministeren«) vedrørende Luxaviations overholdelse af sine forpligtelser på området for returnering af CO_2-kvoteemissioner for 2015.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

3 Femte til syvende betragtning til direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:

»(5) Fællesskabet og dets medlemsstater har vedtaget, at de vil opfylde deres forpligtelser til at reducere antropogene drivhusgasemissioner i henhold til Kyoto-protokollen i fællesskab. […] Direktivet skal bidrage til at opfylde Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen.

(6) Ved Rådets beslutning 93/389/EØF af 24. juni 1993 om en overvågningsmekanisme for emissioner af CO_2 og andre drivhusgasser i Fællesskabet [(EFT 1993, L 167, s. 31)] er der indført en mekanisme for overvågning af drivhusgasemissioner og vurdering af opfyldelsen af forpligtelserne med hensyn til disse emissioner. Medlemsstaterne kan anvende denne mekanisme, når de fastsætter den samlede mængde kvoter.

(7) Det er nødvendigt at fastsætte EF-bestemmelser om medlemsstaternes tildeling af kvoter for at bidrage til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrencefordrejninger.«

4 Dette direktivs artikel 4 er affattet således:

»Medlemsstaterne sikrer, at anlæg fra den 1. januar 2005 kun udfører de i bilag I opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført gas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse udstedt af en kompetent myndighed i overensstemmelse med artikel 5 og 6 […]«

5 Direktivets artikel 6, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Drivhusgasemissionstilladelser skal indeholde følgende:

[…]

e) en forpligtelse til at returnere kvoter, bortset fra kvoter udstedt efter kapitel II, svarende til anlæggets samlede emissioner i hvert kalenderår, som verificeret efter artikel 15, senest fire måneder efter årets udgang […]«

6 Samme direktivs artikel 11, stk. 2, bestemmer:

»Hvert år inden den 28. februar udsteder de kompetente myndigheder den mængde kvoter, der skal tildeles det pågældende år […]«

7 Artikel 12 i direktiv 2003/87 om overdragelse, returnering og annullering af kvoter bestemmer i stk. 3:

»[…] [Medlemsstaterne sørger] for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter, bortset fra kvoter udstedt efter kapitel II, der svarer til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår […], og at nævnte kvoter derefter annulleres. […]«

8 Manglende opfyldelse af denne forpligtelse sanktioneres – ud over offentliggørelsen af navnene på de driftsledere, der ikke overholder forpligtelsen fastsat i artikel 16, stk. 2, i direktiv 2003/87 – med en bøde i henhold til samme artikels stk. 3, hvorefter:

»Medlemsstaterne sørger for, at en driftsleder eller luftfartøjsoperatør, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det foregående år, pålægges en bøde for overskridelse af emissionskvoterne. For hvert ton udledte kuldioxidækvivalenter, for hvilket driftslederen eller luftfartøjsoperatøren ikke har returneret kvoter, andrager bøden for overskridelsen af emissionskvoter 100 EUR. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen eller luftfartøjsoperatøren for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår.«

9 Artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i henhold til dette direktiv, og træffer de fornødne foranstaltninger til at sikre, at sanktionerne håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning. […]«

Forordning (EU) nr. 389/2013

10 Artikel 67 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 af 2. maj 2013 om oprettelse af et EU-register i henhold til direktiv 2003/87 og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF og nr. 406/2009/EF, og om ophævelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 920/2010 og nr. 1193/2011 (EUT 2013, L 122, s. 1) bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

»1. En driftsleder eller luftfartøjsoperatør returnerer kvoter ved at foreslå EU-registret at:

a) overføre et nærmere angivet antal kvoter, som er udstedt med henblik på overholdelse i samme handelsperiode fra den pågældende driftslederbeholdningskonto eller luftfartøjsoperatørbeholdningskonto til EU-kvotesletningskontoen

b) indføre antallet og typen af overførte kvoter som returnerede kvoter for emissioner fra driftslederens anlæg eller luftfartøjsoperatørens emissioner for den pågældende periode.

2. Luftfartskvoter kan kun returneres af luftfartøjsoperatører.«

Luxembourgsk ret

11 Direktiv 2003/87 er blevet gennemført i luxembourgsk ret ved lov af 23. december 2004 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner […] (*Mémorial* A 2004, s. 3792).

12 Denne lovs artikel 13, i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (*Mémorial* A 2012, s. 4410) (herefter »lov af 23. december 2004«), bestemmer i stk. 2a:

»Ministeren sikrer, at senest den 30. april hvert år returnerer hver luftfartøjsoperatør et antal kvoter svarende til de samlede emissioner i det foregående kalenderår, som er verificeret efter artikel 16, der vedrører de af bilag I omfattede luftfartsaktiviteter, for hvilke denne betragtes som operatør af luftfartøjet. De returnerede kvoter annulleres herefter af ministeren.«

13 Denne lovs artikel 15 fastsætter:

»Driftslederen af et anlæg eller luftfartsoperatøren overvåger og rapporterer emissionerne fra det pågældende anlæg i hvert kalenderår eller, fra den 1. januar 2010, fra det luftfartøj, operatøren driver, til ministeren efter udgangen af det pågældende år i overensstemmelse med nævnte forordning (EU) nr. 601/2012.«

14 Samme lovs artikel 20, stk. 3 og 7, har følgende ordlyd:

»3. En driftsleder eller luftfartøjsoperatør, der ikke den 30. april hvert år har returneret et tilstrækkeligt antal kvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, pålægges at betale en bøde for de overskydende emissioner. For hvert ton udledte kuldioxidækvivalenter, for hvilket driftslederen eller luftfartøjsoperatøren ikke har returneret kvoter, andrager bøden for overskridelsen af emissionskvoter 100 EUR. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen eller luftfartøjsoperatøren for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår.

[…]

7. Uanset bestemmelserne ovenfor offentliggøres navnene på driftsledere og luftfartøjsoperatører, der ikke overholder kravene om returnering af et tilstrækkeligt antal kvoter i henhold til artikel 13, stk. 2a eller 3.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Luxaviation tilhører en luftbefordringsgruppe, der råder over en flåde på 260 luftfartøjer og beskæftiger ca. 1 700 personer. Luxaviation indledte sine aktiviteter i 2013 og har siden dette år været en del af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner under identifikationsnr. 234154. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Luxaviation returnerede sine drivhusgasemissioner korrekt for 2013 og 2014, og at nærværende sag angår 2015.

16 Hvad angår dette år udarbejdede Luxaviation sin rapport om drivhusgasemissioner den 5. februar 2016.

17 Den 30. marts 2016 modtog Luxaviation en elektronisk meddelelse om verificering af denne rapport fra adressen »CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu« med følgende ordlyd:

»Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

[…] have been VERIFIED.«

18 Luxaviation har anført, at selskabet den 19. april 2016 lod kvoterne registrere hos det luxembourgske register forud for overførslen efter at have foretaget den fornødne kontrol. Samme dag gennemførte selskabet de krævede betalinger og indbetalte de tilhørende certifikater på den europæiske konto EU-100-5023942.

19 Luxaviation har anført, at selskabet derfor fra denne dato var sikker på at have fuldført proceduren for returnering af kvoter svarende til emissionerne for 2015, og denne vished blev bestyrket ved modtagelsen den 19. april 2016 af en e-mail fra »CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu« med følgende ordlyd:

»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 Som Europa-Kommissionen – uden at blive modsagt – har bekræftet i sine skriftlige bemærkninger, vedrørte denne elektroniske bekræftelse af fuldførelsen imidlertid i virkeligheden Luxaviations erhvervelse af kvoter fra et slovensk selskab og ikke en overførsel af kvoter til fordel for EU-registret.

21 Ved skrivelse af 27. juni 2016 oplyste miljøministeren over for Luxaviation, at selskabet ikke havde foretaget den krævede returnering inden for de fastsatte frister, dvs. inden den 30. april 2016, opfordrede selskabet til at fremsætte sine eventuelle bemærkninger og vedlagde et forslag til administrativ afgørelse, der angav det antal emissionskvoter, der angiveligt ikke var blevet returneret for 2015, og størrelsen på den bøde, der blev pålagt i denne forbindelse.

22 Som svar bekræftede Luxaviation, at selskabet kun havde opdaget denne forsinkelse på grund af skrivelsen fra miljøministeren. Selskabet afviste at have haft til hensigt bevidst at undlade at opfylde sine forpligtelser og påberåbte sig »henholdsvis et svigt begået af en af medarbejderne og en IT-fejl«. Luxaviation anførte, at det havde haft tiltro til e-mailen af 19. april 2016, og at selskabet var fast overbevist om, at det havde fuldført returneringsproceduren korrekt. Luxaviation tilføjede, at det under alle omstændigheder ikke havde forvoldt skade på miljøet.

23 Ved bekendtgørelse af 31. oktober 2016 pålagde miljøministeren Luxaviation en bøde på 100 EUR pr. ikke-returneret kvote inden for den lovbestemte frist, dvs. 642 800 EUR til betaling inden den 30. november 2016. I samme afgørelse blev det påbudt, at Luxaviations navn skal offentliggøres på miljømyndighedernes websted.

24 Luxaviation anlagde et søgsmål til prøvelse af denne bekendtgørelse den 29. november 2016 ved Tribunal administratif (Luxembourg) (forvaltningsdomstol) (Luxembourg), i hvilken forbindelse sagsøgte blev frifundet ved dom af 28. februar 2018, som Luxaviation appellerede til Cour administrative (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Luxembourg) den 6. april 2018.

25 For denne retsinstans har Luxaviation især gjort gældende, at selskabet havde været i god tro, idet det var af den overbevisning, at returneringsproceduren var afsluttet. Luxaviation har desuden gjort gældende, at bøden truer selskabets økonomiske overlevelse.

26 Selskabet har ligeledes påberåbt sig en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om fri konkurrence, idet de franske driftsledere modtager bistand fra de kompetente nationale myndigheder til at opfylde deres returneringsforpligtelse.

27 Endelig har Luxaviation rejst tvivl om den faste bødes forenelighed med proportionalitetsprincippet. Manglen på ordninger for advarsler, påmindelser og tidligere returnering i luxembourgsk lovgivning strider mod proportionalitetsprincippet, idet de luxembourgske myndigheder ikke har indført nogen mellemliggende etape, der kan hjælpe driftslederne med at overholde deres forpligtelser, og idet bødeforlægget pålægges »automatisk, øjeblikkeligt og uden undersøgelse af omstændighederne«, der ligger til grund for den manglende returnering af kvoterne.

28 Cour administrative (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har under disse omstændigheder udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87, som fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre returnering af kvoter udstedt af deres driftsledere, sammenholdt med artikel 41 i [Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)], som fastslår princippet om god forvaltningsskik, fortolkes således, at den kompetente nationale myndighed har en forpligtelse til at foretage individuel opfølgning på forpligtelser til returnering af kvoter senest den 30. april i det pågældende år, når samme myndighed er ansvarlig for tilsynet med et begrænset antal driftsledere, i dette tilfælde 25 driftsledere på nationalt plan?

2) a) Skal en uafsluttet returnering af kvoter, som i den foreliggende sag, hvor driftslederen har henholdt sig til en elektronisk bekræftelse, der attesterede, at overførselsproceduren var afsluttet, fortolkes således, at den med rimelighed kunne have skabt en berettiget forventning hos driftslederen i god tro om, at denne havde afsluttet returneringen, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/87?

b) Under hensyntagen til besvarelsen af det andet spørgsmål kan en driftsleder i god tro formodes i højere grad at have en berettiget forventning, hvis denne ved en tidligere returneringsrunde spontant blev kontaktet af de nationale myndigheder, som få dage inden udløbet af fristerne, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/87 mindede den pågældende driftsleder om, at returneringen af kvoter endnu ikke var afsluttet, hvilket betyder, at driftslederen med rimelighed kunne antage, at den pågældende overholdt sine forpligtelser i indeværende år, idet den samme myndighed ikke havde kontaktet ham i det følgende år?

c) I betragtning af svarene på de foregående spørgsmål, uanset om de analyseres hver for sig eller samlet, kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fortolkes således, at det udgør et tilfælde af force majeure, som betyder, at driftslederen i god tro helt eller delvist kan fritages for den sanktion, der er foreskrevet i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87?

3) a) Er chartrets artikel 49, stk. 3, som fastsætter princippet om proportionalitet, til hinder for fastsættelsen af bødeforlægget, der sanktionerer manglende returnering af emissionskvoter, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, hvis denne bestemmelse ikke giver mulighed for at pålægge en sanktion, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, som driftslederen har begået?

b) Hvis det foregående spørgsmål besvares benægtende, skal princippet om lighed for loven, der fastsættes i chartrets artikel 20, [og] det generelle princip om god tro og om »fraus omnia corrumpit« fortolkes således, at de er til hinder for, at bødeforlægget, der pålægges i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, hvortil kommer den automatiske offentliggørelse i henhold til artikel 20, stk. 7, i [lov af 23. december 2004], hvor en driftsleder i god tro, som blot handler uagtsomt, og som tillige mener at have opfyldt sine forpligtelser til at returnere kvoter inden fristen den 30. april, behandles på samme måde som en driftsleder, der udviser svigagtig adfærd?

c) Hvis det foregående spørgsmål besvares benægtende, er pålæggelsen af et bødeforlæg, hvis størrelse den nationale domstol ikke har mulighed for at ændre, bortset fra tilfælde af force majeure, [og] sanktionen med automatisk offentliggørelse, i overensstemmelse med chartrets artikel 47, der sikrer adgangen til effektive retsmidler?

d) Hvis det foregående spørgsmål besvares benægtende, fratager godkendelsen af en fast økonomisk sanktion, der fastsættes i henhold til EU-lovgivers vilje, [og] den automatiske sanktion med offentliggørelse, uden at princippet om proportionalitet finder anvendelse, undtagen i tilfælde af force majeure strengt fortolket, da den nationale domstol dens beføjelser som følge af det formodede ønske fra EU-lovgiver og udgør dette en upassende mangel på domstolskontrol i henhold til artikel 47 og artikel 49, stk. 3, i chartret?

e) Under hensyntagen til besvarelsen af ovenstående spørgsmål indebærer den manglende domstolskontrol foretaget af den nationale ret i forbindelse med bødeforlægget, der fastsættes i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, [og] den automatiske sanktion med offentliggørelsen i henhold til artikel 20, stk. 7, i lov [af 23. december 2004] et brud på den i alt væsentligt frugtbare dialog mellem [Domstolen] og de øverste nationale domstole på grund af en på forhånd bestemt løsning, der er stadfæstet af [Domstolen], undtagen i tilfælde af force majeure fortolket strengt, hvilket fratager den øverste nationale domstol muligheden for en effektiv dialog, idet denne blot kan godkende sanktionen, når det er fastslået, at der ikke er tale om force majeure?

4) Under hensyntagen til besvarelsen af de foregående spørgsmål kan begrebet force majeure fortolkes således, at det tager hensyn til nødsituationen for driftslederen i god tro, når betalingen af bødeforlægget, der er omhandlet i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, [og] den automatiske sanktion med offentliggørelsen i henhold til artikel 20, stk. 7, i lov [af 23. december 2004] udgør en økonomisk risiko og et betydeligt kredittab, der kan føre til afskedigelse af virksomhedens personale eller endog dens konkurs?«

Om de præjudicielle spørgsmål

29 I henhold til artikel 99 i Domstolens procesreglement kan Domstolen, såfremt besvarelsen af et præjudicielt spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, eller såfremt besvarelsen af et sådant spørgsmål ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, til enhver tid på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

30 Denne bestemmelse bør anvendes i nærværende sag.

31 Indledningsvis henvises til den fortolkning, som Domstolen anlagde i dom af 17. oktober 2013, Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, herefter »Billerud-dommen«, EU:C:2013:664).

32 Domstolen fastslog i den nævnte doms præmis 32, at artikel 16, stk. 3 og 4, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en driftsleder, som – selv om den pågældende har et tilstrækkeligt antal emissionskvoter til rådighed – ikke senest den 30. april i det indeværende år har returneret tilstrækkelige kuldioxidækvivalentkvoter til dækning af sine emissioner i det foregående år, undgår at blive pålagt den bøde for overskridelse af emissionskvoterne, som er omhandlet i den nævnte bestemmelse. Denne fortolkning skyldes navnlig den omstændighed, at den forpligtelse, der pålægges i henhold til direktiv 2003/87, skal anses for ikke blot at være en simpel forpligtelse til at være i besiddelse af kvoter, der dækker emissionerne for det forgangne år den 30. april i det indeværende år, men som en forpligtelse til at returnere disse kvoter senest den 30. april, for at de kan blive annulleret i EU-registret for at sikre en nøjagtig bogføring af kvoterne (Billerud-dommen, præmis 30), idet direktiv 2003/87's almindelige opbygning hviler på en nøjagtig bogføring af udlevering, besiddelse, overdragelse og annullering af kvoter, som kræver oprettelsen af et standardiseret registreringssystem reguleret ved en særskilt kommissionsforordning (Billerud-dommen, præmis 27).

33 I betragtning af disse særlige omstændigheder fastslog Domstolen, at bøden for overskridelse af emissionskvoterne som fastsat i direktiv 2003/87 ikke kan anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet derved, at dens størrelse ikke giver nogen mulighed for en tilpasning af den nationale ret. På baggrund af det akutte behov for at beskæftige sig med alvorlige miljømæssige problemer har returneringsforpligtelsen som fastsat i artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87 og den faste bøde, som sanktionerer den i henhold til dette direktivs artikel 16, stk. 3, således forekommet EU-lovgiver nødvendige for at opnå formålet om at indføre en effektiv ordning for handel med kvoter for kuldioxidækvivalenter for at undgå, at visse driftsledere eller mellemmænd på markedet fristes til at omgå eller manipulere systemet ved utilbørligt at spekulere i priser, mængder, frister eller de komplekse finansielle produkter, som ethvert marked skaber. Det fremgår i øvrigt af direktiv 2003/87, at driftsledere har en periode på fire måneder til at gøre sig i stand til at returnere kvoter, der svarer til det forgangne år, hvilket giver dem en rimelig frist til at overholde deres returneringsforpligtelse (Billerud-dommen, præmis 38-40).

34 Det er i lyset af denne retspraksis, at de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i nærværende sag, skal behandles.

Det tredje spørgsmål

35 Med det tredje spørgsmål, der skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 20 og 47 samt artikel 49, stk. 3, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at den faste bøde, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, ikke ledsages af en tilpasningsmulighed for den nationale retsinstans.

36 Hvad indledningsvis angår chartres artikel 20 skal det bemærkes, at princippet om lighed for loven, som er fastsat heri, er et almindeligt princip i EU-retten, der kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan differentiering er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 11.7.2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, præmis 33).

37 En forskellig behandling er ifølge Domstolens faste praksis begrundet, når den er baseret på et objektivt og rimeligt kriterium, dvs. når den beror på et med den pågældende lovgivning lovligt tilstræbt formål, og når forskellen står i rimeligt forhold til det formål, som tilstræbes med denne behandling (dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 47).

38 Som nævnt i nærværende kendelses præmis 33 indfører artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 en objektiv og rimelig skelnen med hensyn til formålet, der består i at indføre en fælles ordning for handel med kvoter, mellem de driftsledere, der har opfyldt deres returneringsforpligtelse på den ene side, og dem, der har unddraget sig denne forpligtelse, på den anden side.

39 Såfremt den nationale retsinstans kunne tilpasse størrelsen på den bøde, der sanktionerer de driftsledere, som tilhører denne sidstnævnte kategori, og dermed behandler driftsledere, som objektivt set alle befinder sig i samme situation angående manglende overholdelse af deres returneringsforpligtelse, forskelligt, ville dette således på ingen måde følge af princippet om ligebehandling, men ville derimod være i strid med dette princip.

40 Hvad dernæst angår chartrets artikel 47 skal det, såfremt den forelæggende ret fastslår, at der skulle kunne rejses tvivl om gyldigheden af direktiv 2003/87, for så vidt som den er til hinder for, at de omhandlede personer kan anfægte størrelsen på den bøde, de er blevet pålagt, bemærkes, at Domstolen allerede i Billerud-dommen og efterfølgende i kendelse af 17. december 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), har udtalt sig om dette spørgsmål og fastslået, at det sanktionssystem, der er indført ved dette direktivs artikel 16, ikke var i strid med proportionalitetsprincippet.

41 Hvad endelig angår chartrets artikel 49, stk. 3, hvorefter straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, er det under alle omstændigheder også her tilstrækkeligt at henvise til vurderingen med hensyn til proportionalitetsprincippet, som Domstolen allerede har foretaget i Billerud-dommen.

42 Det tredje spørgsmål, skal derfor besvares med, at chartrets artikel 20 og 47 samt artikel 49, stk. 3, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at den faste bøde, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, ikke ledsages af en tilpasningsmulighed for den nationale retsinstans.

Det første spørgsmål

43 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 41 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at det blot er en mulighed og ikke en pligt for medlemsstaterne at indføre ordninger for advarsler, påmindelser og tidligere returnering, der kan gøre det muligt for driftsledere i god tro at være fuldt informerede om deres returneringsforpligtelse og således ikke løbe en risiko for at blive pålagt en bøde i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87.

44 Indledningsvis bemærkes, at chartrets artikel 41, der har overskriften »Ret til god forvaltning«, i stk. 1 bestemmer, at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.

45 Det fremgår således klart af ordlyden af denne bestemmelse, at den ikke er rettet mod medlemsstaterne, men udelukkende mod Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 28).

46 Dermed kan en driftsleder, der er blevet pålagt en bøde i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, under alle omstændigheder ikke af chartrets artikel 41, stk. 2, udlede en ret til at modtage bistand i forbindelse med dennes administrative byrder med henblik på den årlige returnering af kvoter (jf. i denne retning dom af 17.7.2014, YS m.fl., C-141/12 og C-372/12, EU:C:2014:2081, præmis 67).

47 Retten til god forvaltning, som er forankret ved denne bestemmelse, afspejler ganske vist et almindeligt EU-retligt princip (dom af 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 49). Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret imidlertid ikke en fortolkning af dette almindelige princip, men ønsker oplyst, om chartrets artikel 41 kan indføre en pligt for den kompetente myndighed i en medlemsstat til at iværksætte en individuel opfølgning vedrørende returneringsforpligtelser.

48 Præmis 41 i Billerud-dommen præciserer imidlertid, at det står medlemsstaterne frit for at indføre ordninger for advarsler, påmindelser og tidligere returnering, der kan gøre det muligt for driftsledere i god tro at være fuldt informerede om deres returneringsforpligtelse og således ikke løbe en risiko for pålæggelse af en bøde. Som det fremgik af sagens akter, således som de forelå for Domstolen i den sag, der gav anledning til Billerud-dommen, foreskriver visse medlemsstater, at sådanne ordninger skal vedtages, og de kompetente myndigheder har til opgave at bistå driftslederne, når de anvender ordningen om kvoter for drivhusgasser.

49 Det første spørgsmål skal følgelig besvares med, at chartrets artikel 41 skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på den situation, der består i at afgøre, om medlemsstaterne har en pligt og ikke blot en mulighed for at indføre ordninger for advarsler, påmindelser og tidligere returnering, der kan gøre det muligt for driftsledere i god tro at være fuldt informerede om deres returneringspligt og således ikke løbe en risiko for at blive pålagt en bøde i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87.

Det andet spørgsmål

50 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at det er til hinder for, at den i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 fastsatte bøde pålægges i en situation, hvor de kompetente myndigheder ikke har advaret driftslederen inden udløbet af fristen for returnering, selv om de – uden at være forpligtet hertil – havde gjort dette året før.

51 Det skal i denne henseende bemærkes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning hænger sammen med retssikkerhedsprincippet, som navnlig kræver, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder. En borger kan påberåbe sig denne sammenhæng, når den kompetente myndighed har givet den pågældende anledning til at nære begrundede forhåbninger ved at give ham præcise løfter (jf. i denne retning dom af 17.10.2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, præmis 50 og 51).

52 Det fremgår imidlertid ikke af de sagsakter, der er indgivet til Domstolen, at de luxembourgske myndigheder har givet sagsøgeren i hovedsagen præcise løfter som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i foregående præmis. I denne forbindelse kan den omstændighed, at de nævnte myndigheder det forudgående år – hvilket stod dem frit for at gøre – havde gjort driftslederen opmærksom på, at vedkommende endnu ikke havde returneret sine kvoter, selv om fristen for returnering var ved at udløbe, ikke i sig selv udgøre sådanne præcise løfter.

53 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at den i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87 fastsatte bøde pålægges i en situation, hvor de kompetente myndigheder ikke har advaret driftslederen inden udløbet af fristen for returnering, selv om de – uden at være forpligtet hertil – havde gjort dette året før.

Det fjerde spørgsmål

54 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »tilfælde af force majeure« som omhandlet i præmis 31 i Billerud-dommen finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.

55 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv i mangel af en udtrykkelig bestemmelse kan et tilfælde af force majeure anerkendes, når en udefra kommende årsag, som de retsundergivne påberåber sig, har virkninger, der i den grad er uafvendelige og uundgåelige, således at det bliver umuligt for de pågældende at opfylde deres forpligtelser (Billerud-dommen, præmis 31).

56 Domstolen præciserede ligeledes i nævnte præmis 31, at det tilkommer den nationale retsinstans at vurdere, om driftslederen – til trods for alle de bestræbelser, denne kunne have gjort sig for at overholde de fastsatte frister – var udsat for usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som driftslederen ikke havde nogen indflydelse på, der gik videre end blot et almindelig internt svigt.

57 Det tilkommer således den forelæggende ret i den sag, som verserer for den, at foretage en sådan vurdering. For at give den forelæggende ret et brugbart svar skal det imidlertid bemærkes, at de omstændigheder, som Luxaviation har henvist til, og som er nævnt i nærværende kendelses præmis 22, ikke i sig selv er tilstrækkelige til at udgøre et tilfælde af force majeure.

58 Følgelig skal det fjerde spørgsmål besvares med, at det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om begrebet »tilfælde af force majeure« som omhandlet i præmis 31 i Billerud-dommen finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.

Sagsomkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

1) **Artikel 20 og 47 samt artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at den faste bøde, der er fastsat i artikel 16, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009, ikke ledsages af en tilpasningsmulighed for den nationale retsinstans.**

2) **Artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på den situation, der består i at afgøre, om medlemsstaterne har en pligt og ikke blot en mulighed for at indføre ordninger for advarsler, påmindelser og tidligere returnering, der kan gøre det muligt for driftsledere i god tro at være fuldt informerede om deres returneringspligt og således ikke løbe en risiko for at blive pålagt en bøde i henhold til artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, som ændret ved direktiv 2009/29.**

3) **Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at den i artikel 16, stk. 3, i direktiv 2003/87, som ændret ved direktiv 2009/29, fastsatte bøde pålægges i en situation, hvor de kompetente myndigheder ikke har advaret driftslederen inden udløbet af fristen for returnering, selv om de – uden at være forpligtet hertil – havde gjort dette året før.**

4) Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om begrebet »tilfælde af force majeure« som omhandlet i præmis 31 i dom af 17. oktober 2013, Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.

Underskrifter