Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 26 marca 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Dyrektywa 2003/87/WE – Kara za przekroczenie emisji – Brak możliwości odstąpienia od kary w razie posiadania niezwróconych uprawnień, z wyjątkiem przypadku siły wyższej – Brak możliwości wpływu na wymiar kary – Proporcjonalność – Artykuły 20, 41, 47 i art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań

W sprawie C-113/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Cour administrative (sąd administracyjny drugiej instancji, Luksemburg) postanowieniem z dnia 7 lutego 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 lutego 2019 r., w postępowaniu:

Luxaviation SA

przeciwko

Ministre de l'Environnement,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: M. Safjan, prezes izby, J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezes pierwszej izby, i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Luxaviation SA – N. Bannasch i M. Zins, avocats,

– w imieniu rządu luksemburskiego – D. Holderer i T. Uri, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M. K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Parlamentu Europejskiego – L. Darie, C. Ionescu Dima i A. Tamás, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: francuski.

– w imieniu Rady Unii Europejskiej – K. Michoel i A. Westerhof Löfflerová, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – J.F. Brakeland i A.C. Becker, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy w drodze postanowienia z uzasadnieniem, zgodnie z art. 99 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

wydaje następujące

Postanowienie

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji [uprawnieniami do emisji] gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 140, s. 63) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Luxaviation SA a ministre de l'Environnement (ministrem środowiska, Luksemburg) w przedmiocie przestrzegania przez Luxaviation obowiązków w zakresie zwrotu uprawnień do emisji CO_2 za rok 2015.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/87

3 W motywach 5–7 dyrektywy 2003/87 stwierdzono:

„(5) Wspólnota oraz jej państwa członkowskie uzgodniły, iż będą wspólnie spełniać swoje zobowiązania w celu zmniejszenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych na podstawie [p]rotokołu z Kioto. […] Niniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do spełniania zobowiązań Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich bardziej skutecznie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia.

(6) Decyzja Rady 93/389/EWG z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie mechanizmu monitorowania emisji CO_2 i innych gazów cieplarnianych we Wspólnocie [Dz.U. 1993, L 167, s. 31] ustanowiła mechanizm monitorowania emisji gazów cieplarnianych oraz oceniania postępu w kierunku spełnienia zobowiązań w odniesieniu do tych emisji. Mechanizm ten będzie towarzyszył państwom członkowskim w ustalaniu całkowitej ilości przydziałów [uprawnień] do rozdzielenia.

(7) Przepisy wspólnotowe odnoszące się do rozdzielania przydziałów [uprawnień] przez państwa członkowskie są niezbędne w celu przyczynienia się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz w celu uniknięcia zakłócania konkurencji".

4 Artykuł 4 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby od dnia 1 stycznia 2005 r. żadna instalacja nie prowadziła jakichkolwiek działań wymienionych w załączniku I powodujących emisje określone w odniesieniu do tego działania, chyba że prowadzący instalację [operator] posiada zezwolenie wydane przez właściwy organ zgodnie z art. 5 i 6 […]”.

5 Zgodnie z art. 6 ust. 2 wskazanej dyrektywy:

„Pozwolenia na emisje gazów cieplarnianych zawierają, co następuje:

[…]

e) zobowiązanie do poddania [zwrotu] przydziałów [uprawnień], innych niż przydziały [uprawnienia] wydane na mocy rozdziału II, odpowiadające całkowitej ilości emisji z instalacji w każdym roku kalendarzowym […] w okresie czterech miesięcy po zakończeniu tego roku”.

6 Artykuł 11 ust. 2 tej samej dyrektywy stanowi:

„Do dnia 28 lutego każdego roku właściwe organy wydają liczbę uprawnień, które mają być przydzielone w danym roku […]”.

7 Artykuł 12 dyrektywy 2003/87, dotyczący przenoszenia, zwracania oraz umarzania, stanowi w ust. 3:

„[…] Państwa członkowskie zapewniają, aby do dnia 30 kwietnia każdego roku operatorzy każdego urządzenia zwracali liczbę przydziałów [uprawnień] innych niż przydziały [uprawnienia] wydane na mocy rozdziału II, odpowiadającą całkowitej ilości emisji z urządzeń w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego […], oraz aby były one następnie anulowane [umorzone]”.

8 Niedopełnienie tego obowiązku powoduje, poza publikacją nazwy operatora zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy 2003/87, wymierzenie kary finansowej przewidzianej w jej art. 16 ust. 3, zgodnie z którym:

„Państwa członkowskie zapewniają, by każdy operator lub operator statków powietrznych, który nie przekazuje [zwraca] wystarczających przydziałów [uprawnień] do dnia 30 kwietnia każdego roku w celu objęcia jego emisji w trakcie roku poprzedniego, był odpowiedzialny za opłacenie kary za przekroczenie emisji. Kary za przekroczenie emisji wynoszą 100 EUR za każdą wyemitowaną tonę równoważnika ditlenku węgla, w odniesieniu do której operator nie przekazał [zwrócił] przydziału [uprawnienia]. Płatności kary za przekroczenie emisji nie uwalniają operatora od obowiązku przekazania [zwrotu] ilości przydziałów [uprawnień] równych temu przekroczeniu emisji przy przekazywaniu przydziałów [zwrocie uprawnień] w odniesieniu do następnego roku kalendarzowego”.

9 Zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/87:

„Państwa członkowskie ustanawiają reguły dotyczące kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych, przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy i podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, że takie kary są wykonywane. Przewidziane kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające […]”.

Rozporządzenie nr 389/2013

10 Artykuł 67 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiającego rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającego rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011 (Dz.U. 2013, L 122, s. 1) stanowi, co następuje:

„1. Operator lub operator statków powietrznych umarza uprawnienia poprzez złożenie wniosku do rejestru Unii o:

a) przekaz określonej liczby uprawnień utworzonych w celu zgodności w tym samym okresie rozliczeniowym z właściwego rachunku posiadania operatora lub operatora statków powietrznych na unijny rachunek usunięcia uprawnień;

b) zapisanie liczby i rodzaju przekazanych uprawnień umorzonych dla emisji z instalacji operatora lub emisji operatora statków powietrznych w bieżącym okresie.

2. Uprawnienia do emisji lotniczych mogą umarzać tylko operatorzy statków powietrznych”.

Prawo luksemburskie

11 Dyrektywa 2003/87 została przetransponowana do prawa luksemburskiego w drodze loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre [...] (ustawy z dnia 23 grudnia 2004 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych […], *Mémorial* A 2004, s. 3792).

12 Artykuł 13 ust. 2 bis tej ustawy w brzmieniu znajdującym zastosowanie do spornego w postępowaniu głównym zarządzenia z dnia 31 października 2016 r. (*Mémorial* A 2012, s. 4410) (zwanej dalej „ustawą z dnia 23 grudnia 2004 r.”) stanowi:

„Minister zapewnia, aby do dnia 30 kwietnia każdego roku każdy operator statków powietrznych zwracał liczbę uprawnień odpowiadającą całkowitej ilości emisji wytworzonych w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, pochodzących z działalności lotniczej wymienionej w załączniku I, którą prowadzi ten operator statków powietrznych, zweryfikowanych zgodnie z art. 16. Zwrócone uprawnienia są następnie umarzane przez ministra”.

13 Artykuł 15 tej ustawy stanowi:

„Każdy operator instalacji lub statku powietrznego po zakończeniu danego roku monitoruje i zgłasza ministrowi emisje tej instalacji lub od dnia 1 stycznia 2010 r. statku powietrznego, który eksploatuje, w trakcie każdego roku kalendarzowego zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem (UE) nr 601/2012”.

14 Zgodnie z brzmieniem art. 20 ust. 3 i 7 tej samej ustawy:

„3. Każdy operator lub operator statku powietrznego, który najpóźniej 30 kwietnia każdego roku nie zwróci wystarczających uprawnień w celu objęcia jego emisji w trakcie roku poprzedniego, jest zobowiązany do zapłaty kary za przekroczenie emisji. Kara za przekroczenie emisji wynosi 100 EUR za każdą wyemitowaną tonę równoważnika dwutlenku węgla, w odniesieniu do której operator nie zwrócił uprawnień. Zapłata kary za przekroczenie emisji nie zwalnia operatora lub operatora statku powietrznego od obowiązku zwrotu liczby uprawnień równej temu przekroczeniu emisji przy zwrocie uprawnień odpowiadających następnemu rokowi kalendarzowemu.

[…]

7. Z zastrzeżeniem powyższych przepisów nazwa (nazwisko) operatorów i operatorów statków powietrznych naruszających wymóg zwrotu wystarczającej liczby uprawnień na mocy art. 13 ust. 2 bis lub 3 podlega opublikowaniu”.

Okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

15 Luxaviation należy do grupy przewozów lotniczych, która potwierdza, że posiada flotę 260 statków powietrznych i że zatrudnia około 1700 osób. Spółka ta rozpoczęła działalność w 2013 r. i od tego roku bierze udział w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych o numerze identyfikacyjnym 234154. Z postanowienia odsyłającego wynika, że prawidłowo zwróciła ona swoje uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych za lata 2013 i 2014 oraz że niniejsza sprawa dotyczy roku 2015.

16 W dniu 5 lutego 2016 r. spółka Luxaviation sporządziła sprawozdanie z emisji gazów cieplarnianych dotyczące roku 2015.

17 W dniu 30 marca tego samego roku spółka Luxaviation otrzymała drogą elektroniczną powiadomienie o kontroli jej sprawozdania wysłane z adresu „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu” następującej treści:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

...have been VERIFIED”.

18 Luxaviation oświadcza, że w dniu 19 kwietnia 2016 r. dokonała zgłoszenia uprawnień do rejestru luksemburskiego przed dokonaniem przekazania, w następstwie przeprowadzenia wymaganych kontroli. Tego samego dnia dokonała wymaganych płatności oraz zwolnienia przypadających na tę czynność świadectw na europejskim rachunku EU-100-5023942.

19 Luxaviation utrzymuje, że miała zatem pewność, iż zakończyła procedurę zwrotu uprawnień odpowiadających emisji za rok 2015, pewność, którą spotęgowała otrzymana w dniu 19 kwietnia 2016 r. wiadomość elektroniczna wysłana z adresu „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu”, o następującym brzmieniu:

„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 Niemniej jednak, jak potwierdza Komisja Europejska w swoich uwagach na piśmie, czemu druga strona sporu nie zaprzecza, to elektroniczne potwierdzenie zakończenia procedury dotyczyło w rzeczywistości nabycia uprawnień przez Luxaviation od słoweńskiej spółki, a nie przeniesienia uprawnień do emisji do rejestru Unii.

21 Pismem z dnia 27 czerwca 2016 r. minister środowiska poinformował Luxaviation, że nie dokonała ona – w wyznaczonym terminie, czyli do dnia 30 kwietnia tego samego roku – wymaganego zwrotu uprawnień, wezwał ją do przedstawienia ewentualnych uwag oraz załączył projekt zarządzenia wskazujący liczbę uprawnień do emisji za rok 2015, które nie zostały zwrócone, jak również wysokość nałożonej z tego tytułu kary.

22 W odpowiedzi Luxaviation podniosła, że dowiedziała się o rzeczonym opóźnieniu dopiero z pisma ministra środowiska. Spółka ta zaprzeczała, by miała zamiar naruszenia ciążących na niej zobowiązań i powoływała się na „niedopełnienie obowiązków przez jednego z jej pracowników odnośnie do usterki informatycznej”. Oświadczyła, że zawierzyła treści wiadomości przekazanej pocztą elektroniczną w dniu 19 kwietnia 2016 r. oraz że była wówczas głęboko przekonana, iż prawidłowo zakończyła procedurę zwrotu. Dodała, że w każdym razie nie wyrządziła ona szkody środowisku.

23 Zarządzeniem z dnia 31 października 2016 r. minister środowiska nałożył na Luxaviation karę w wysokości 100 EUR za każde uprawnienie, które nie zostało zwrócone w terminie ustawowym, czyli 642 800 EUR do zapłaty przed dniem 30 listopada 2016 r. Tym samym zarządzeniem nakazano publikację nazwy Luxaviation na stronie internetowej ministerstwa środowiska.

24 W dniu 29 listopada 2016 r. Luxaviation wniosła skargę na to zarządzenie do tribunal administratif (sądu administracyjnego, Luksemburg), która została oddalona wyrokiem z dnia 28 lutego 2018 r., by następnie w dniu 6 kwietnia 2018 r. wnieść apelację do Cour administrative (sądu administracyjnego drugiej instancji, Luksemburg).

25 Przed tym sądem Luxaviation twierdzi między innymi, że działała w dobrej wierze, w pełni przekonana o zakończeniu procedury zwrotu. Podnosi ona ponadto, że kara zagraża jej rentowności.

26 Powołuje się również na naruszenie zasad równości i wolnej konkurencji ze względu na to, że operatorzy francuscy korzystają ze wsparcia właściwych organów krajowych przy wypełnianiu ciążącego na nich obowiązku zwrotu.

27 Podnosi ona wreszcie kwestię zgodności kary ryczałtowej z zasadą proporcjonalności. Brak mechanizmów w zakresie powiadamiania, upomnienia i przedterminowego zwrotu w prawie luksemburskim jest niezgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ organy luksemburskie nie ustanowiły jakiegokolwiek etapu pośredniego, aby wspomagać operatorów w wypełnianiu ich zobowiązań, a kara ryczałtowa jest stosowana w sposób „automatyczny, natychmiastowy i bez rozpatrzenia okoliczności danego przypadku” leżących u podstaw braku zwrotu uprawnień.

28 W tych okolicznościach Cour administrative (sąd administracyjny drugiej instancji) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87, który stanowi, że państwa członkowskie powinny zapewnić zwrot przydziałów [uprawnień] wystawionych przez ich operatorów, należy interpretować w związku z art. 41 Karty [praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej »kartą«)], który ustanawia zasadę dobrej administracji, jako kształtującą po stronie właściwych organów krajowych obowiązek ustanowienia indywidualnego monitorowania obowiązku zwrotu przed upływem

terminu w dniu 30 kwietnia danego roku, w wypadku gdy ten sam organ jest właściwy w przedmiocie nadzoru nad ograniczoną liczbą operatorów, w tym przypadku 25 operatorów na poziomie krajowym?

2) a) Czy należy interpretować niedokończoną operację zwrotu uprawnień, taką jak w niniejszej sprawie, w której operator oparł się na otrzymaniu elektronicznego potwierdzenia zakończenia procedury zwrotu, jako wzbudzającą u operatora działającego w dobrej wierze uzasadnione oczekiwanie, że zakończył operację zwrotu przewidzianą w art. 6 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/87?
   b) Czy w świetle odpowiedzi na pytanie drugie można przyjąć, że zasadność tego oczekiwania jest dalej uzasadniona po stronie operatora działającego w dobrej wierze, w przypadku gdy w trakcie poprzedniej procedury zwrotu krajowy organ administracji spontanicznie skontaktował się z nim w celu przypomnienia mu o tym na kilka dni przed upływem terminów określonych w art. 6 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/87, że procedura zwrotu uprawnień nie została jeszcze zakończona, co pozwala temu operatorowi racjonalnie przyjąć, że w braku bezpośredniego kontaktu ze strony tego samego organu administracji w roku następnym, przestrzegał on obowiązków w zakresie zwrotu za rok bieżący?
   c) Czy w świetle odpowiedzi na dwa poprzednie pytania, analizowane indywidualnie albo łącznie, zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań można interpretować w ten sposób, że stanowi ona przypadek siły wyższej, który umożliwia zwolnienie, w całości albo w części, operatora działającego w dobrej wierze z sankcji określonej w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87?

3) a) Czy art. 49 ust. 3 karty, który ustanawia zasadę proporcjonalności, stoi na przeszkodzie ryczałtowemu ustaleniu kary za niezwrócenie uprawnień do emisji, o którym mowa w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, jeżeli przepis ten nie zezwala na nałożenie kary proporcjonalnej do naruszenia popełnionego przez operatora?
   b) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytanie, czy zasadę równości ustanowioną w art. 20 karty, [a także] ogólną zasadę dobrej wiary oraz zasadę »fraus omnia corrumpit« należy interpretować w ten sposób, że co się tyczy nałożenia kary ryczałtowej na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, do której automatycznie dodano opublikowanie, o którym mowa w art. 20 ust. 7 [ustawy z dnia 23 grudnia 2004 r.], sprzeciwiają się one temu, by operator działający w dobrej wierze, który po prostu dopuścił się zaniedbania, a ponadto uważał, że wywiązał się ze swojego obowiązku zwrotu uprawnień do emisji w odpowiednim terminie do dnia 30 kwietnia, był traktowany w taki sam sposób jak operator, który zachowywał się w sposób stanowiący przypadek oszustwa?
   c) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytanie, czy zastosowanie kary ryczałtowej, bez możliwości dostosowania jej przez sąd krajowy, z wyjątkiem przypadków siły wyższej, [podobnie jak] automatyczna sankcja w postaci opublikowania, jest zgodne z art. 47 karty, który gwarantuje istnienie skutecznego środka prawnego?
   d) W przypadku odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytanie – czy potwierdzenie kary pieniężnej o stałej wysokości na podstawie idącej w tym kierunku woli prawodawcy europejskiego, [podobnie jak] automatycznej sankcji w postaci opublikowania, bez zastosowania zasady proporcjonalności, z wyjątkiem przypadków siły wyższej, nie stanowi uchylania się przez sąd krajowy przed domniemaną wolą prawodawcy europejskiego i niedozwolonego braku kontroli sądowej w świetle art. 47 i art. 49 ust. 3 karty?
   e) Mając na uwadze odpowiedź udzieloną na poprzednie pytanie, czy brak kontroli sądowej sądu krajowego w kontekście kary ryczałtowej przewidzianej w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, [podobnie jak] automatycznej kary w postaci opublikowania przewidzianej w art. 20 ust. 7 [ustawy z dnia 23 grudnia 2004 r.], nie oznacza zerwania zasadniczo owocnego dialogu nawiązanego między [Trybunałem] a najwyższymi sądami krajowymi pod wpływem z góry określonego rozstrzygnięcia zatwierdzanego przez [Trybunał], z wyjątkiem przypadków siły wyższej sensu stricto, równoważnego z brakiem możliwości skutecznego dialogu ze strony krajowego sądu najwyższego, któremu pozostaje jedynie potwierdzenie kary, w przypadku gdy zostało wykazane, iż w niniejszej sprawie nie wystąpiła siła wyższa?

4) Czy w świetle odpowiedzi udzielonych na powyższe pytania pojęcie siły wyższej można interpretować w ten sposób, że uwzględnia ono subiektywny rygor po stronie operatora działającego w dobrej wierze, w przypadku gdy zapłata ryczałtowej kary pieniężnej, o której mowa w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, [podobnie jak] automatyczna sankcja w postaci publikacji, o której mowa w art. 20 ust. 7 [ustawy z dnia 23 grudnia 2004 r.], stanowi ryzyko finansowe i znaczną stratę kredytową, które mogą prowadzić do zwolnienia pracowników lub nawet do upadłości tego operatora?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

29 Zgodnie z art. 99 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odpowiedź na pytanie prejudycjalne można wywieść w sposób jednoznaczny z orzecznictwa lub nie pozostawia ona żadnych uzasadnionych wątpliwości, Trybunał może w każdej chwili, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem.

30 Przepis ten należy zastosować w niniejszej sprawie.

31 Tytułem wstępu należy przypomnieć wykładnię przyjętą przez Trybunał w wyroku z dnia 17 października 2013 r., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, zwanym dalej „wyrokiem Billerud", EU:C:2013:664).

32 Trybunał, orzekł w pkt 32 tego wyroku, że art. 16 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/87 należy interpretować w ten sposób, że nie dopuszcza on, by operator, który nie dokonał do dnia 30 kwietnia zwrotu uprawnień do emisji dwutlenku węgla odpowiadających jego emisji z roku poprzedniego, uniknął przewidzianej w tym przepisie kary finansowej z tytułu przekroczenia emisji, nawet jeżeli w tym dniu posiadał wystarczającą liczbę uprawnień. Wykładnia ta przywiązuje szczególną wagę do faktu, że nałożony w dyrektywie 2003/87 obowiązek należy postrzegać nie jako zwykły obowiązek posiadania w dniu 30 kwietnia uprawnień pokrywających emisję z roku poprzedniego, lecz jako obowiązek zwrotu tych uprawnień do dnia 30 kwietnia w celu ich umorzenia w rejestrze Unii, służącemu zapewnieniu ścisłego rozrachunku tych uprawnień (wyrok Billerud, pkt 30), ponieważ ogólna systematyka dyrektywy 2003/87 polega na ścisłym rozrachunku uprawnień rozdzielonych, posiadanych, przekazanych i umorzonych, i wymaga ustanowienia w drodze odrębnego rozporządzenia Komisji systemu ujednoliconych rejestrów (wyrok Billerud, pkt 27).

33 Zważywszy na te szczególne okoliczności, Trybunał orzekł, że kary finansowej za przekroczenie emisji przewidzianej w dyrektywie 2003/87 nie można uznać za sprzeczną z zasadą proporcjonalności z powodu braku możliwości modyfikacji jej wysokości przez sąd krajowy. W kontekście pilnej potrzeby zaradzenia istotnym problemom środowiskowym obowiązek zwrotu przewidziany w art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87 i grożąca za jego niedopełnienie ryczałtowa kara finansowa określona w art. 16 ust. 3 tej dyrektywy wydawały się bowiem prawodawcy Unii niezbędne z punktu widzenia uzasadnionego celu w postaci ustanowienia skutecznego systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, aby uniknąć sytuacji, w której operatorzy lub pośrednicy rynkowi mogliby próbować obchodzić system lub manipulować nim poprzez nieuprawnione operowanie cenami, liczbą, terminami lub złożonymi instrumentami finansowymi, jakie zwykle powstają na każdym rynku. Poza tym, jak wynika z dyrektywy 2003/87, operatorzy mają cztery miesiące na zwrot uprawnień odpowiadających emisji z roku poprzedniego, co jest rozsądnym terminem wykonania obowiązku zwrotu (wyrok Billerud, pkt 38–40).

34 To właśnie w świetle tego orzecznictwa należy rozpatrzyć pytania przedstawione w niniejszej sprawie.

W przedmiocie pytania trzeciego

35 Poprzez pytanie trzecie, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 20 i 47 oraz art. 49 ust. 3 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by sąd odsyłający nie miał jakiejkolwiek możliwości wpływania na wymiar kary ryczałtowej przewidzianej w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87.

36 Co się tyczy przede wszystkim art. 20 karty, należy przypomnieć, że ustanowiona w niej równość wobec prawa jest ogólną zasadą prawa Unii, która wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2006 r., Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, pkt 33).

37 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału różnica traktowania jest uzasadniona, o ile jest ona oparta na kryterium racjonalnym i obiektywnym, to znaczy w sytuacji gdy pozostaje ona w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania (wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 47).

38 Tymczasem, jak przypomniano w pkt 33 niniejszego postanowienia, art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 wprowadza obiektywne i racjonalne rozróżnienie – mające na uwadze cel polegający na ustanowieniu skutecznego wspólnego systemu uprawnień – pomiędzy, z jednej strony, operatorami, którzy spełnili ciążący na nich obowiązek zwrotu, a tymi, którzy się od niego uchylają, z drugiej strony.

39 W związku z tym umożliwienie sądowi krajowemu dostosowania kwoty grzywny wymierzonej operatorom należącym do tej drugiej kategorii, a tym samym odmienne traktowanie operatorów, z których wszyscy obiektywnie znajdują się w takiej samej sytuacji nieprzestrzegania ciążącego na nich obowiązku zwrotu, nie tylko nie wynika w żaden sposób z zasady równości wobec prawa, ale wręcz byłoby z nią sprzeczne.

40 Następnie, odnosząc się do art. 47 karty i zakładając, że sąd odsyłający jest zdania, iż powinien umożliwić podważenie ważności dyrektywy 2003/87 w zakresie, w jakim stanowiłaby ona przeszkodę dla kwestionowania przez zainteresowane osoby kwot nałożonych na nie grzywien, należy przypomnieć, że Trybunał wypowiedział się już w tej kwestii w wyroku Billerud, a następnie w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2015 r., Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), i orzekł, że przewidziany system kar nie jest sprzeczny z art. 16.

41 Wreszcie w odniesieniu do art. 49 ust. 3 karty, zgodnie z którym surowość kar nie może być nieproporcjonalna w stosunku do czynu zabronionego, wystarczy w każdym razie odesłać do oceny dokonanej przez Trybunał w świetle zasady proporcjonalności w wyroku Billerud.

42 Tym samym na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 20 i 47 oraz art. 49 ust. 3 karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by sąd krajowy nie miał jakiejkolwiek możliwości wpływania na wymiar kary ryczałtowej przewidzianej w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87.

W przedmiocie pytania pierwszego

43 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 41 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wykładni, zgodnie z którą ustanowienie mechanizmów powiadamiania, upominania i przedterminowego zwrotu – umożliwiających operatorom działającym w dobrej wierze dostęp do pełnej informacji o spoczywającym na nich

obowiązku zwrotu i w związku z tym umożliwiających im uniknięcie wszelkiego ryzyka wymiaru kary na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 – stanowi uprawnienie państw członkowskich, a nie ich obowiązek.

44 Należy przede wszystkim przypomnieć, że art. 41 karty, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji", stanowi w ust. 1, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

45 Z brzmienia tego postanowienia wynika jasno, że jego adresatem nie są państwa członkowskie, a wyłącznie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 28).

46 Tym samym podmiot gospodarczy podlegający karze na mocy art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87 nie może w żadnym wypadku wywodzić z art. 41 ust. 2 karty prawa do wsparcia w procedurach administracyjnych dotyczących rocznego zwrotu uprawnień (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., YS i in., C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 67).

47 Prawdą jest, że prawo do dobrej administracji ustanowione w tym przepisie stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady prawa Unii (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49). Jednakże w pytaniu pierwszym sąd odsyłający nie zwraca się o wykładnię tej zasady ogólnej, lecz zmierza do ustalenia, czy art. 41 karty może nałożyć na właściwy organ państwa członkowskiego obowiązek indywidualnego monitorowania obowiązku zwrotu uprawnień.

48 W pkt 41 wyroku Billerud Trybunał uściślił jednak, że państwa członkowskie mogą wprowadzić mechanizmy powiadamiania, upominania i przedterminowego zwrotu, które umożliwiają podmiotom gospodarczym działającym w dobrej wierze uzyskanie pełnej informacji o ciążącym na nich obowiązku zwrotu i w związku z tym uniknięcie wszelkiego ryzyka wymiaru kary. Jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi w sprawie zakończonej wyrokiem Billerud, niektóre ustawodawstwa krajowe przewidują takie mechanizmy i nakładają na właściwe organy obowiązek wspierania operatorów w ich działaniach związanych z systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

49 W konsekwencji na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 41 karty należy interpretować w ten sposób, że nie znajduje on zastosowania do sytuacji polegającej na ustaleniu, czy państwa członkowskie mają obowiązek, a nie tylko uprawnienie, do ustanawiania mechanizmów powiadamiania, upominania i przedterminowego zwrotu uprawnień do emisji, umożliwiających operatorom działającym w dobrej wierze dostęp do pełnej informacji o spoczywającym na nich obowiązku zwrotu uprawnień do emisji i uniknięcia w ten sposób wszelkiego ryzyka wymiaru kary na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87.

W przedmiocie pytania drugiego

50 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy zasadę uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie wymierzeniu grzywny na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, w sytuacji gdy właściwe organy nie powiadomiły operatora o upływie terminu zwrotu uprawnień do emisji, podczas gdy uczyniły to, nie będąc do tego zobowiązanym, w roku poprzednim.

51 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada pewności prawa, należąca do ogólnych zasad prawa Unii, wymaga zwłaszcza, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, w szczególności gdy mogą mieć skutki niekorzystne dla jednostek i przedsiębiorstw.

Jednostka może powołać się na taki skutek, w sytuacji gdy właściwy organ, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudził uzasadnione nadzieje (zob. podobnie wyrok z dnia 17 października 2018 r., Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, pkt 50, 51).

52 Z akt przedłożonych Trybunałowi nie wynika jednak, by organy luksemburskie udzieliły skarżącej w postępowaniu głównym dokładnych zapewnień w rozumieniu orzecznictwa, o którym mowa w poprzednim akapicie. W tym względzie okoliczność, że w poprzednim roku organy te, zgodnie ze swoim uprawnieniem, przypomniały operatorowi, że nie zwrócił on jeszcze swoich uprawnień, podczas gdy termin zwrotu był bliski upływu, nie może sama w sobie stanowić takich dokładnych zapewnień.

53 W konsekwencji na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie wymierzeniu grzywny na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, w sytuacji gdy właściwe organy nie powiadomiły operatora przed upływem terminu zwrotu, mimo że uczyniły to, nie będąc do tego zobowiązane, w roku poprzednim.

W przedmiocie pytania czwartego

54 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy pojęcie „siły wyższej” w rozumieniu pkt 31 wyroku Billerud ma zastosowanie do sytuacji takiej jak rozpoznawana w postępowaniu głównym.

55 W tym względzie należy pamiętać, że nawet w przypadku braku konkretnego przepisu uznanie przypadku siły wyższej jest możliwe, jeżeli przyczyna zewnętrzna, na którą powołują się podmioty prawa, ma na tyle nieodparte i nieuniknione konsekwencje, że obiektywnie uniemożliwia zainteresowanym osobom wypełnienie ich zobowiązań (wyrok Billerud, pkt 31).

56 W pkt 31 Trybunał wskazał również, że do sądu krajowego należy ocena, czy operator, pomimo wszystkich starań, jakie mógł podjąć w celu dotrzymania wyznaczonych terminów, stanął w obliczu okoliczności niezależnych od niego, nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych, wykraczających poza zwykłą wewnętrzną nieprawidłowość w funkcjonowaniu.

57 Do sądu odsyłającego należy zatem dokonanie takiej oceny w sprawie przed nim zawisłej. Należy jednak zaznaczyć, aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, że przywołane w pkt 22 niniejszego postanowienia okoliczności, na które powołuje się Luxaviation, nie mogą same w sobie stanowić przypadku siły wyższej.

58 Na pytanie czwarte należy zatem odpowiedzieć, że do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy pojęcie „siły wyższej” w rozumieniu pkt 31 wyroku Billerud ma zastosowanie do sytuacji takiej jak w sprawie w postępowaniu głównym.

W przedmiocie kosztów

59 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuły 20 i 47 oraz art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by sąd krajowy nie miał jakiejkolwiek możliwości wpływania na wymiar kary ryczałtowej przewidzianej w art. 16**

ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji [uprawnieniami do emisji] gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.

2) **Artykuł 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie znajduje on zastosowania do sytuacji polegającej na ustaleniu, czy państwa członkowskie mają obowiązek, a nie tylko uprawnienie, do ustanawiania mechanizmów powiadamiania, upominania i przedterminowego zwrotu uprawnień do emisji, umożliwiających operatorom działającym w dobrej wierze dostęp do pełnej informacji o spoczywającym na nich obowiązku zwrotu uprawnień do emisji i uniknięcia w ten sposób wszelkiego ryzyka wymiaru kary na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, zmienionej dyrektywą 2009/29.**

3) **Zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie wymierzeniu grzywny na podstawie art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87, zmienionej dyrektywą 2009/29, w sytuacji gdy właściwe organy nie powiadomiły operatora przed upływem terminu zwrotu uprawnień do emisji, mimo że uczyniły to, nie będąc do tego zobowiązane, w roku poprzednim.**

4) **Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy pojęcie „siły wyższej” w rozumieniu pkt 31 wyroku z dnia 17 października 2013 r., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) ma zastosowanie do sytuacji takiej jak w sprawie w postępowaniu głównym.**

Podpisy