Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (sjätte avdelningen)

den 26 mars 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser – Direktiv 2003/87/EG – Avgift för överskridande utsläpp – Faktiskt innehav av icke överlämnade utsläppsrätter utgör inte grund för dispens utom vid force majeure – Avgiftsbeloppet kan inte justeras – Proportionalitet – Artiklarna 20, 41, 47 och 49.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Principen om skydd för berättigade förväntningar”

I mål C-113/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Cour administrative (Högsta förvaltningsdomstolen, Luxemburg) genom beslut av den 7 februari 2019, som inkom till domstolen den 12 februari 2019, i målet

Luxaviation SA

mot

Ministre de l’Environnement,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Safjan, ordföranden på första avdelningen J.-C. Bonichot (referent) och domaren C. Toader,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Luxaviation SA, genom N. Bannasch och M. Zins, avocats,

– Luxemburgs regering, genom D. Holderer och T. Uri, båda i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom M.K Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

– Europaparlamentet, genom L. Darie, C. Ionescu Dima och A. Tamás, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

– Europeiska unionens råd, genom K. Michoel och A. Westerhof Löfflerová, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom J.-F. Brakeland och A.C. Becker, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet enligt artikel 99 i domstolens rättegångsregler genom ett särskilt uppsatt beslut som är motiverat

följande

Beslut

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Luxaviation SA och Ministre de l'Environnement (miljöministern, Luxemburg) angående huruvida Luxaviation har fullgjort sina skyldigheter i fråga om överlämnande av utsläppsrätter för koldioxid för år 2015.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

3 I skälen 5–7 i direktivet anges följande:

”(5) Gemenskapen och dess medlemsstater har enats om att gemensamt fullgöra sina åtaganden att minska de antropogena utsläppen av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet … Detta direktivs syfte är att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden, genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.

(6) Genom rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen [EGT L 167, 1993, s. 31; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 207] inrättas en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser och utvärdering av de framsteg som gjorts för att uppfylla de åtaganden som är hänförliga till sådana utsläpp. Denna mekanism kommer att vara till hjälp för medlemsstaterna när de fastställer det sammanlagda antal utsläppsrätter som de kan fördela.

(7) Det krävs gemenskapsbestämmelser om medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter för att bevara den inre marknadens integritet och undvika snedvridning av konkurrensen.”

4 Artikel 4 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska från och med den 1 januari 2005 se till att inga anläggningar bedriver sådan verksamhet som anges i bilaga I och som resulterar i utsläpp som angetts för den verksamheten, såvida inte verksamhetsutövaren har ett tillstånd som utfärdats av en behörig myndighet i enlighet med artiklarna 5 och 6 …”

5 I artikel 6.2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall innehålla följande:

…

e) Skyldighet att överlämna utsläppsrätter, med undantag för utsläppsrätter som utfärdats enligt kapitel II, motsvarande de sammanlagda utsläppen från anläggningen under varje kalenderår, … inom fyra månader efter det ifrågavarande kalenderårets slut.”

6 I artikel 11.2 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Senast den 28 februari varje år ska de behöriga myndigheterna utfärda den kvantitet utsläppsrätter som ska tilldelas för det året …”

7 Artikel 12 i direktiv 2003/87 avser överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter. Punkt 3 i denna artikel har följande lydelse:

”… [M]edlemsstaterna [ska] se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter, med undantag för utsläppsrätter som utfärdats enligt kapitel II, som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret … och att dessa utsläppsrätter därefter annulleras …”

8 Verksamhetsutövare som åsidosätter denna skyldighet får inte bara sina namn offentliggjorda enligt 16.2 i direktiv 2003/87, utan åläggs även att betala den avgift som avses i artikel 16.3 i samma direktiv, där följande föreskrivs:

”Medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövare och luftfartygsoperatörer som inte senast den 30 april varje år överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året åläggs att betala en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften ska vara 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne ska överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.”

9 Artikel 16.1 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall fastställa regler om påföljder för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv och vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa regler tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande …”

Förordning (EU) nr 389/2013

10 I artikel 67.1 och 67.2 i kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 av den 2 maj 2013 om upprättande av ett unionsregister i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87 och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG och nr 406/2009/EG samt om upphävande av kommissionens förordningar (EU) nr 920/2010 och (EU) nr 1193/2011 (EUT L 122, 2013, s. 1), föreskrivs följande:

”1. En verksamhetsutövare eller en luftfartygsoperatör ska överlämna utsläppsrätter genom att lämna förslag till unionsregistret om att

a) överföra angivet antal utsläppsrätter som utfärdats för att uppfylla kraven under samma handelsperiod från relevant verksamhetsutövardepåkonto eller luftfartygsoperatörskonto till unionens konto för borttagning av utsläppsrätter,

b) notera antalet och typen av överförda utsläppsrätter såsom överlämnade för utsläppen från verksamhetsutövarens anläggning eller utsläppen från luftfartygsoperatörens verksamhet under den aktuella perioden.

2. Utsläppsrätter för luftfart får endast överlämnas av luftfartygsoperatörer.”

Luxemburgsk rätt

11 Direktiv 2003/87 har införlivats med luxemburgsk rätt genom loi du 23 décembre 2004, établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre … (lag av den 23 december 2004 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser …) (*Mémorial* A 2004, s. 3792).

12 I artikel 13.2 *bis* i denna lag, i den lydelse som var tillämplig på det i det nationella målet aktuella beslutet av den 31 oktober 2016 (*Mémorial* A 2012, s. 4410) (nedan kallad lagen av den 23 december 2004), föreskrivs följande:

”Ministern ska se till att varje luftfartygsoperatör senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från luftfartygsoperatörens luftfartsverksamhet enligt bilaga I under det föregående kalenderåret, och som kontrollerats enligt artikel 16. De överlämnade utsläppsrätterna annulleras därefter av ministern.”

13 I artikel 15 i denna lag föreskrivs följande:

”Varje verksamhetsutövare vid en anläggning eller varje luftfartygsoperatör ska övervaka och rapportera utsläpp från anläggningen till den behöriga myndigheten under varje kalenderår eller, från och med den 1 januari 2010, från det luftfartyg med vilket denne bedriver luftfartsverksamhet, till ministern efter utgången av det kalenderåret i enlighet med nämnda förordning (EU) nr 601/2012.”

14 I artikel 20.3 och 20.7 i samma lag föreskrivs följande:

”3. Verksamhetsutövare och luftfartygsoperatörer som inte senast den 30 april varje år överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året åläggs att betala en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften ska vara 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne ska överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.

…

7. Med förbehåll för föregående bestämmelser ska namnen offentliggöras på de verksamhetsutövare som bryter mot kraven på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter enligt artikel 13.2 *bis* eller 13.3.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 Luxaviation ingår i en lufttransportkoncern som uppges förfoga över en flotta på 260 flygplan och en personalstyrka på ungefär 1 700 personer. Företaget inledde sin verksamhet år 2013 och ingår i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser under identifikationsnumret 234154. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Luxaviation överlämnade sina utsläppsrätter för växthusgaser för åren 2013 och 2014 i vederbörlig ordning och att förevarande mål avser år 2015.

16 Luxaviation sammanställde sin rapport över utsläpp av växthusgaser för nämnda år den 5 februari 2016.

17 Den 30 mars samma år mottog Luxaviation ett e-postmeddelande från adressen CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu, med beskedet att dess rapport hade kontrollerats. Meddelandet hade följande lydelse:

”Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

… have been VERIFIED.”

18 Luxaviation har angett att det, innan det gjorde överföringen, registrerade utsläppsrätterna i det luxemburgska registret den 19 april 2016, efter att ha genomfört de föreskrivna kontrollerna. Samma dag betalade det in de påförda beloppen och frisläppte motsvarande licenser på det europeiska kontot EU-100-5023942.

19 Luxaviation påstår sig ha varit försäkrat om att det hade slutfört förfarandet för överlämnande av utsläppsrätter motsvarande utsläppen för år 2015 och att denna övertygelse förstärktes när det, den 19 april 2016, mottog ett e-postmeddelande från adressen CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu, med följande lydelse:

”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 Europeiska kommissionen har emellertid i sina skriftliga yttranden, utan att motsägas, uppgett att denna elektroniska bekräftelse i själva verket var knuten till utsläppsrätter som Luxaviation hade förvärvat från ett slovenskt bolag, och inte till en överföring av utsläppsrätter till unionsregistret.

21 Genom skrivelse av den 27 juni 2016 underrättade miljöministern Luxaviation om att det inte hade fullgjort sin överlämnandeskyldighet inom den föreskrivna fristen, det vill säga före den 30 april samma år. Ministern anmodade Luxaviation att inkomma med eventuella synpunkter och bifogade ett förslag till beslut om fastställande av antalet icke överlämnande utsläppsrätter för år 2015 samt den avgift som företaget därför skulle vara skyldigt att betala.

22 Luxaviation påstod, som svar på denna skrivelse, att det upptäckte förseningen först i samband med miljöministerns skrivelse. Företaget bestred att det medvetet velat undandra sig sina skyldigheter och gjorde gällande ”ett misstag från en av dess anställda respektive ett funktionsfel i datasystemet”. Företaget uppgav att det hade förlitat sig på e-postmeddelandet av den 19 april 2016 och att det, vid den tidpunkten, var övertygat om att förfarandet för överlämnande hade genomförts i vederbörlig ordning. Företaget tillade att det i vilket fall som helst inte hade skadat miljön.

23 Genom beslut av den 31 oktober 2016 ålade miljöministern Luxaviation att betala en avgift på 100 euro per kvot som inte hade överlämnats när fristen löpte ut, det vill säga 642 800 euro som skulle betalas före den 30 november 2016. Enligt samma beslut skulle Luxaviations namn offentliggöras på miljöskyddsmyndighetens webbplats.

24 Luxaviation överklagade detta beslut den 29 november 2016 till Tribunal administratif (Förvaltningsdomstolen, Luxemburg), som ogillade överklagandet den 28 februari 2018. Luxaviation överklagade detta avgörande till Cour administrative (Högsta förvaltningsdomstolen, Luxemburg) den 6 april 2018.

25 Vid denna domstol gjorde Luxaviation bland annat gällande att företaget, i god tro, var övertygat om att förfarandet för överlämnande hade fullgjorts. Företaget har vidare gjort gällande att avgiften hotar dess ekonomiska överlevnad.

26 Företaget har även gjort gällande att principerna om likabehandling och fri konkurrens har åsidosatts, eftersom de franska verksamhetsutövarna får hjälp av de behöriga nationella myndigheterna vid fullgörandet av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter.

27 Luxaviation har slutligen tagit upp frågan huruvida schablonavgiften är förenlig med proportionalitetsprincipen. Avsaknaden av system med varningar, påminnelser och förtida överlämnanden i luxemburgsk rätt strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom inga mellanliggande steg har inrättats av de luxemburgska myndigheterna för att bistå verksamhetsutövarna i deras skyldigheter och eftersom den schablonmässiga påföljden ska tillämpas ”automatiskt, omedelbart och utan undersökning av de omständigheter” som ligger till grund för att utsläppsrätterna inte har överlämnats.

28 Mot denna bakgrund beslutade Cour administrative (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Ska artikel 12.3 i direktiv 2003/87/EG, i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövarna överlämnar sina utsläppsrätter, jämförd med artikel 41 i stadgan, i vilken principen om god förvaltningssed stadgas, tolkas så att den innebär att den behöriga nationella myndigheten ska genomföra enskilda kontroller av att skyldigheten att senast den 30 april det berörda året överlämna utsläppsrätterna uppfylls, när denna myndighet är behörig att utöva tillsyn över ett begränsat antal operatörer, i det aktuella fallet 25 verksamhetsutövare på nationell nivå?

2. a) Ska en ofullbordad överlämning av utsläppsrätter, såsom den som är aktuell i förevarande mål, där verksamhetsutövaren har förlitat sig på en elektronisk bekräftelse på att överföringsprocessen slutförts, tolkas så att den, hos denna verksamhetsutövare i god tro rimligen kan ha gett upphov till berättigade förväntningar med avseende på att vederbörande hade slutfört det överlämnande som föreskrivs i artikel 6.2 e i direktiv 2003/87/EG?
   b) Mot bakgrund av svaret på den andra tolkningsfrågan, kan den berättigade karaktären hos dessa förväntningar anses vara mer styrkt för en verksamhetsutövare i god tro när den nationella myndigheten, under det föregående överlämnandet, spontant kontaktat denna verksamhetsutövare för att, några dagar före utgången av den frist som föreskrivs i artikel 6.2 e i direktiv 2003/87/EG, erinra om att förfarandet för överlämnande av kvoter ännu inte hade slutförts och således låta vederbörande rimligen anta att den hade uppfyllt sina överlämningsskyldigheter för det pågående året i avsaknad av en direkt kontakt från samma myndighet påföljande år?
   c) Kan principen om skydd för berättigade förväntningar, mot bakgrund av de svar som lämnats på de två föregående frågorna, oavsett om de betraktas individuellt eller tillsammans, tolkas så att den utgör ett fall av force majeure som gör det möjligt att helt eller delvis undanta en verksamhetsutövare i god tro från den påföljd som föreskrivs i artikel 16.3 i direktiv 2003/87/EG?

3. a) Utgör artikel 49.3 i stadgan, i vilken proportionalitetsprincipen stadgas, hinder för att schablonmässigt fastställa avgiften vid underlåtenhet att överlämna utsläppsrätter enligt artikel 16.3 i direktiv 2003/87/EG, när denna bestämmelse inte tillåter åläggande av en påföljd som står i proportion till den överträdelse som verksamhetsutövaren har gjort sig skyldig till?
   b) För det fall föregående fråga ska besvaras nekande, ska principen om likabehandling som stadgas i artikel 20 i stadgan, [samt] den allmänna principen om god tro och principen att svek omintetgör allt (*fraus omnia corrumpit*), tolkas så att de utgör hinder, när det gäller den schablonavgift som ska åläggas med tillämpning av artikel 16.3 i direktiv 2003/87/EG, förenad med det automatiska offentliggörande som föreskrivs i artikel 20.7 [i lagen av den 23 december 2004], för att en operatör i god tro som endast har varit vårdslös, och som dessutom har trott att den uppfyllt sina skyldigheter avseende överlämnande av utsläppsrätter vid det relevanta slutdatumet den 30 april, behandlas på samma sätt som en bedräglig verksamhetsutövare?
   c) För det fall föregående fråga ska besvaras nekande, är tillämpningen av en schablonavgift, som en nationell domstol inte kan ändra utom i fall av force majeure, [liksom] den automatiska påföljd som avser offentliggörande, förenlig med artikel 47 i stadgan som garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel?
   d) För det fall föregående fråga ska besvaras nekande, motsvarar inte införandet av en fast straffavgift på grundval av en av unionslagstiftaren uttryckt önskan därom [samt] den automatiska påföljden avseende offentliggörande, utan beaktande av proportionalitetsprincipen annat än i tydliga fall av force majeure, att den nationella domstolen avsäger sig sin roll inför unionslagstiftarens förmodade avsikt och en otillbörlig avsaknad av domstolsprövning mot bakgrund av artiklarna 47 och 49.3 i stadgan?
   e) Innebär inte, mot bakgrund av svaret på föregående fråga, avsaknaden av möjligheten till domstolsprövning i en nationell domstol, när det gäller den schablonavgift som föreskrivs i artikel 16.3 i direktiv 2003/87, [samt] den automatiska påföljd avseende offentliggörande som föreskrivs i artikel 20.7 [i lagen av den 23 december 2004] att den väsentligen framgångsrika dialog som inletts mellan EU-domstolen och de nationella högsta domstolarna bryts till följd av en lösning, som EU-domstolen redan har fastställt ska gälla utom i tydliga fall av force majeure, och som innebär att det blir omöjligt för en nationell högsta domstol att föra en effektiv dialog och för vilken det endast återstår att tillämpa påföljden, så snart det har påvisats att den aktuella situationen inte är ett fall av force majeur?

4. Kan begreppet force majeure, mot bakgrund av de svar som lämnats på föregående frågor, tolkas så att det inbegriper den subjektiva svårighet som en verksamhetsutövare i god tro upplever, när betalningen av schablonavgiften, som avses i artikel 16.3 i direktiv 2003/87/EG, [samt] den automatiska sanktion som föreskrivs i artikel 20.7 [i lagen av den 23 december 2004] innebär en ekonomisk risk och en betydande kreditförlust som kan leda till uppsägning av dess personal eller till och med till konkurs för bolaget?”

Prövning av tolkningsfrågorna

29 Om svaret på frågan i en begäran om förhandsavgörande klart kan utläsas av rättspraxis eller inte lämnar utrymme för rimligt tvivel, får domstolen – enligt artikel 99 i dess rättegångsregler – på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, när som helst avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat.

30 Domstolen finner att denna bestämmelse ska tillämpas i förevarande mål.

31 Det ska inledningsvis erinras om den tolkning som domstolen gjorde i domen av den 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) (nedan kallad domen Billerud).

32 Domstolen fann, i punkt 32 i denna dom, att artikel 16.3 och 16.4 i direktiv 2003/87 skulle tolkas så, att den utgjorde hinder för att en verksamhetsutövare som – trots sitt innehav av ett tillräckligt antal utsläppsrätter – inte senast den 30 april under det innevarande året hade överlämnat utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter motsvarande verksamhetsutövarens utsläpp under det föregående året, undgår den avgift för ”överskridande utsläpp” som föreskrivs i den ovannämnda bestämmelsen. Denna tolkning beror bland annat på att den skyldighet som föreskrivs i direktiv 2003/87 inte enbart ska betraktas som en skyldighet att inneha utsläppsrätter som, den 30 april innevarande år, täcker utsläppen under det år som förflutit, utan som en skyldighet att överlämna utsläppsrätterna senast den 30 april, så att de kan annulleras i det unionsregister som syftar till att säkerställa en exakt redovisning av utsläppsrätterna (domen Billerud, punkt 30), då systematiken i direktiv 2003/87 bygger på en strikt redovisning av de utsläppsrätter som utfärdas, innehas, överlåts och annulleras vilket kräver att ett standardiserat registersystem införs genom en särskild förordning från kommissionen (domen Billerud, punkt 27).

33 Med hänsyn till dessa särskilda omständigheter fann domstolen att den avgift som enligt direktiv 2003/87 tas ut för överskridande utsläpp inte stred mot proportionalitetsprincipen på grund av att det saknas möjlighet för den nationella domstolen att justera avgiftsbeloppet. Mot bakgrund av det akuta behovet av att komma till rätta med allvarliga miljöproblem föreföll skyldigheten att överlämna utsläppsrätter enligt artikel 12.3 i direktiv 2003/87 och den schablonavgift som tas ut enligt artikel 16.3 och 16.4 i detta direktiv om skyldigheten inte uppfylls nödvändig, vid förverkligandet av det legitima målet att inrätta ett effektivt system för handel med utsläppsrätter för koldioxidekvivalenter, för att förhindra att vissa verksamhetsutövare eller mellanhänder ska lockas att kringgå eller manipulera systemet genom att otillbörligt spekulera om priser, kvantiteter, frister eller i sådana komplexa finansiella instrument som skapas på alla marknader. Därutöver följer det av direktiv 2003/87 att verksamhetsutövarna har fyra månader på sig att se till att de förmår att överlämna utsläppsrätterna för det föregående året, vilket ger dem en rimlig tidsfrist för att fullgöra sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter (domen Billerud, punkterna 38–40).

34 Det är mot bakgrund av denna rättspraxis som de frågor som ställts i förevarande mål ska prövas.

Den tredje frågan

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artiklarna 20, 47 och 49.3 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder för att den schablonavgift som föreskrivs i artikel 16.3 i direktiv 2003/87 inte åtföljs av någon möjlighet för den nationella domstolen att justera avgiften.

36 Vad för det första gäller artikel 20 i stadgan, erinrar domstolen om att den däri angivna principen om likhet inför lagen är en allmän unionsrättslig princip enligt vilken lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, punkt 33).

37 Enligt domstolens praxis är en skillnad i behandling berättigad då den är grundad på ett objektivt och skäligt kriterium, det vill säga då den hänger samman med ett laga ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden står i proportion till det mål som eftersträvas genom behandlingen i fråga (dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 47).

38 Såsom det har erinrats om ovan i punkt 33 görs i artikel 16.3 i direktiv 2003/87, med avseende på målet att inrätta ett effektivt gemensamt system för utsläppsrätter, en objektiv och rimlig åtskillnad mellan, å ena sidan, verksamhetsutövare som har uppfyllt sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter och, å andra sidan, de verksamhetsutövare som har undandragit sig skyldigheten att överlämna utsläppsrätter.

39 Möjligheten för den nationella domstolen att justera det bötesbelopp som åläggs verksamhetsutövarna i den andra kategorin och följaktligen särbehandla verksamhetsutövare som objektivt sett befinner sig i samma situation när de inte har uppfyllt sina skyldigheter att överlämna utsläppsrätter, följer således inte på något sätt av principen om likhet inför lagen, och skulle till och med strida mot denna princip.

40 Vad vidare gäller artikel 47 i stadgan, för det fall den hänskjutande domstolen anser att den bör medge att giltigheten av direktiv 2003/87 ifrågasätts i det att direktivet utgör hinder för att berörda personer bestrider storleken på den avgift de påförs, ska det erinras om att domstolen redan har prövat denna fråga i domen Billerud och därefter i beslutet av den 17 december 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), och slagit fast att det sanktionssystem som utformats i artikel 16 i nämnda direktiv inte strider mot proportionalitetsprincipen.

41 Vad slutligen gäller artikel 49.3 i stadgan, enligt vilken straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen, räcker det även här att, i vilket fall som helst, hänvisa till domstolens bedömning md avseende på proportionalitetsprincipen i domen Billerud.

42 Den tredje frågan ska således besvaras så här: Artiklarna 20, 47 och 49.3 i stadgan ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att den schablonavgift som föreskrivs i artikel 16.3 i direktiv 2003/87 inte åtföljs av någon möjlighet för den nationella domstolen att justera böterna enligt följande.

Den första frågan

43 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 41 i stadgan ska tolkas så, att den utgör hinder för att det endast utgör en möjlighet, och inte en skyldighet, för medlemsstaterna, att inrätta system med varningar, påminnelser och förtida

överlämnande som innebär att verksamhetsutövare som är i god tro får fullständig kännedom om sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter och således inte löper någon risk att påföras en avgift enligt artikel 16.3 i direktiv 2003/87.

44 Det ska inledningsvis erinras om att det i artikel 41.1 i stadgan, med rubriken ”Rätt till god förvaltning”, föreskrivs att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer.

45 Det framgår tydligt av ordalydelsen i denna artikel att den inte riktar sig till medlemsstaterna utan endast till unionens institutioner, organ och byråer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28).

46 Den verksamhetsutövare som har ålagts att betala den avgift som avses i artikel 16.3 i direktiv 2003/87 kan i vart fall inte med stöd av artikel 41.2 i stadgan åberopa en rätt att få stöd i samband med administrativa förfaranden för överlämnande av utsläppsrätter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2014, YS m.fl., C-141/12 och C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 67).

47 Rätten till god förvaltning, som stadfästs i denna bestämmelse, ger visserligen uttryck för en allmän unionsrättslig princip (dom av den 8 maj 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 49). Den hänskjutande domstolen har emellertid inte ställt den första frågan för att utverka en tolkning av denna allmänna princip utan för att få klarhet i huruvida artikel 41 i stadgan kan innebära en skyldighet för den behöriga myndigheten i en medlemsstat att införa individuell övervakning av överlämningsskyldigheten.

48 Enligt punkt 41 i domen Billerud står det medlemsstaterna fritt att inrätta system med varningar, påminnelser och förtida överlämnanden som gör att verksamhetsutövare som är i god tro har full kännedom om sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter och sålunda inte löper någon risk för att påföras en avgift. Det framgår av handlingarna i det mål som gav upphov till domen Billerud att det i vissa nationella lagstiftningar föreskrivs att sådana system ska finnas och att behöriga myndigheter ska bistå verksamhetsutövarna när dessa använder systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

49 Den första frågan ska därför besvaras enligt följande. Artikel 41 i stadgan ska tolkas så, att den inte är tillämplig på en situation som består i att fastställa huruvida medlemsstaterna har en skyldighet, och inte endast en möjlighet, att införa system med varningar, påminnelser och förtida överlämnande som innebär att verksamhetsutövare som är i god tro får fullständig kännedom om sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter och således inte löper någon risk att påföras en avgift enligt artikel 16.3 i direktiv 2003/87.

Den andra frågan

50 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att den utgör hinder för att påföra den avgift som föreskrivs i artikel 16.3 i direktiv 2003/87 i en situation där de behöriga myndigheterna inte har underrättat verksamhetsutövaren innan fristen för att överlämna utsläppsrätter löpte ut, trots att de, utan att vara skyldiga att göra det, hade gjort det året dessförinnan.

51 Det ska i detta hänseende erinras om att principen om skydd för berättigade förväntningar hänger samman med rättssäkerhetsprincipen, enligt vilken det bland annat krävs att rättsregler ska vara klara och precisa och ha förutsägbara rättsverkningar, i synnerhet om regleringen kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag. Rätten att göra anspråk på skydd för berättigade förväntningar tillkommer varje enskild person som befinner sig i en situation av vilken det framgår att den behöriga

myndigheten, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar hos vederbörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, punkterna 50 och 51).

52 Det framgår inte av de handlingar som ingetts till domstolen att de luxemburgska myndigheterna har gett klaganden i det nationella målet tydliga försäkringar i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i föregående punkt. Den omständigheten att nämnda myndigheter under föregående år, vilket de kunde välja att göra, erinrade verksamhetsutövaren om att denne ännu inte hade överlämnat sina utsläppsrätter trots att fristen för överlämnande var nära att löpa ut, kan inte i sig anses utgöra sådana tydliga försäkringar.

53 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att påföra en avgift enligt artikel 16.3 i direktiv 2003/87 i en situation där de behöriga myndigheterna inte har varnat verksamhetsutövaren före utgången av fristen för att överlämna utsläppsrätter, trots att de gjorde det året innan, utan att vara skyldiga att göra det.

Den fjärde frågan

54 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i om begreppet force majeure i den mening som avses i punkt 31 i domen Billerud är tillämpligt på en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.

55 Det ska i detta hänseende erinras om att det, även i avsaknad av en särskild bestämmelse, kan vara fråga om ett fall av force majeure när den yttre orsak som åberopas av rättssubjekten leder till följder som är så till den grad ofrånkomliga och oundvikliga att det blir objektivt sett omöjligt för de berörda personerna att uppfylla sina skyldigheter (domen i målet Billerud, punkt 31).

56 Domstolen preciserade även, i punkt 31 i domen Billerud, att det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida verksamhetsutövaren, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg för att rätta sig efter de föreskrivna fristerna, drabbades av onormala och oförutsebara omständigheter som den inte kunde kontrollera och som var något mer än bara ett internt fel.

57 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att göra en sådan bedömning i det mål som är anhängigt vid den. För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska det emellertid påpekas att de omständigheter som åberopats av Luxaviation, vilka det erinrats om i punkt 22 i förevarande beslut, inte i sig är tillräckliga för att det ska anses föreligga force majeure.

58 Den fjärde frågan ska därför besvaras enligt följande. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma om begreppet force majeure i den mening som avses i punkt 31 i domen i målet Billerud omfattar en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.

Rättegångskostnader

59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 20, 47 och 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att den schablonavgift som föreskrivs i artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009, inte åtföljs av någon möjlighet för den nationella domstolen att justera avgiften.**

2) **Artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den inte är tillämplig på en situation som består i att fastställa huruvida medlemsstaterna har en skyldighet, och inte endast en möjlighet, att införa system med varningar, påminnelser och förtida överlämnande som innebär att verksamhetsutövare som är i god tro får fullständig kännedom om sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter och således inte löper någon risk att påföras en avgift enligt artikel 16.3 i direktiv 2003/87, i dess lydelse enligt direktiv 2009/29.**

3) **Principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att påföra en avgift enligt artikel 16.3 i direktiv 2003/87, i dess lydelse enligt direktiv 2009/29, i en situation där de behöriga myndigheterna inte har varnat verksamhetsutövaren före utgången av fristen för att överlämna utsläppsrätter, trots att de gjorde det året innan, utan att vara skyldiga att göra det.**

4) **Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma om begreppet force majeure i den mening som avses i punkt 31 i dom av den 17 oktober 2013, Billerud Karlsborg och Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) omfattar en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.**

Underskrifter