Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SODIŠČA (šesti senat)

z dne 26. marca 2020 *

„Predhodno odločanje – Okolje – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Direktiva 2003/87/ES – Kazen za presežne emisije – Neobstoj razloga za oprostitev obveznosti v primeru dejanskega razpolaganja z nepredanimi pravicami, razen v primeru višje sile – Nemožnost spremembe višine kazni – Sorazmernost – Členi 20, 41, 47 in 49(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Načelo varstva legitimnih pričakovanj“

V zadevi C-113/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Cour administrative (višje upravno sodišče, Luksemburg) z odločbo z dne 7. februarja 2019, ki je na Sodišče prispela 12. februarja 2019, v postopku

Luxaviation SA

proti

Ministre de l’Environnement,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi M. Safjan, predsednik senata, J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik prvega senata, in C. Toader, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Luxaviation SA N. Bannasch in M. Zins, odvetnika,

– za luksemburško vlado D. Holderer in T. Uri, agenta,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman in J. Langer, agenta,

– za Evropski parlament L. Darie, C. Ionescu Dima in A. Tamás, agenti,

– za Svet Evropske unije K. Michoel in A. Westerhof Löfflerová, agentki,

* Jezik postopka: francoščina.

– za Evropsko komisijo J.-F. Brakeland in A. C. Becker, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi odločeno z obrazloženim sklepom v skladu s členom 99 Poslovnika Sodišča,

sprejema naslednji

Sklep

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 16(3) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 63; v nadaljevanju: Direktiva 2003/87).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Luxaviation SA in Ministre de l'Environnement (minister za okolje, Luksemburg) glede izpolnjevanja obveznosti družbe Luxaviation v zvezi s predajo pravic do emisije CO2 za leto 2015.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 V uvodnih izjavah od 5 do 7 Direktive 2003/87 je navedeno:

„(5) Skupnost in njene države članice so se dogovorile, da bodo svojo obveznost zmanjšati antropogene emisije toplogrednih plinov po Kjotskem protokolu izpolnile skupaj […] Cilj te direktive je prispevati k učinkovitejšemu izpolnjevanju obveznosti Evropske skupnosti in njenih držav članic prek učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja.

(6) Odločba Sveta 93/389/EGS z dne 24. junija 1993 o mehanizmu za spremljanje emisij CO2 in drugih toplogrednih plinov v Skupnosti [UL 1993, L 167, str. 31] je vzpostavila mehanizem za spremljanje emisij toplogrednih plinov in ocenjevanje napredka pri izpolnjevanju obveznosti v zvezi s temi emisijami. Ta mehanizem bo državam članicam pomagal določiti skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov za dodelitev.

(7) Potrebne so določbe Skupnosti o dodelitvi pravic v državah članicah za lažje ohranjanje celovitosti notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence."

4 Člen 4 te direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da od 1. januarja 2005 nobena naprava ne izvaja nobene dejavnosti iz Priloge I, ki povzroča emisije, določene za to dejavnost, razen če ima njegov upravljavec dovoljenje za emisijo toplogrednih plinov, ki ga je izdal pristojni organ v skladu s členoma 5 in 6 […]"

5 Člen 6(2) navedene direktive določa:

„Dovoljenja za emisije toplogrednih plinov vsebujejo naslednje:

[…]

(e) obveznost, da upravljavec naprave v štirih mesecih po koncu koledarskega leta preda količino pravic, ki niso pravice izdane v skladu s Poglavjem II, ki ustreza skupnim emisijam naprave v koledarskem letu […]“

6 Člen 11(2) iste direktive določa:

„Pristojni organi do 28. februarja vsako leto izdajo količino pravic, ki naj bi se dodelile v zadevnem letu […]“

7 Člen 12 Direktive 2003/87, ki se nanaša na prenos, predajo in ukinitev pravic, v odstavku 3 določa:

„Države članice […] zagotovijo, da vsako leto do 30. aprila upravljavec vsake naprave preda število pravic, ki niso pravice, izdane v skladu s Poglavjem II, ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu […], in da se te pravice nato ukinejo. […]“

8 Neizpolnitev te obveznosti se kaznuje z objavo imen upravljavcev, ki ne izpolnjujejo obveznosti, kot je določeno v členu 16(2) Direktive 2003/87, in s kaznijo, določeno v odstavku 3 tega člena, v katerem je določeno:

„Države članice zagotovijo, da je vsak upravljavec ali operator zrakoplovov, ki do 30. aprila vsakega leta ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu, dolžan plačati kazen za presežne emisije. Kazen za presežne emisije je 100 EUR za vsako izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero upravljavec ali operator zrakoplova ni predal pravic. Plačilo kazni za presežne emisije upravljavca ali operatorja zrakoplova ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka tem presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.“

9 Člen 16(1) Direktive 2003/87 določa:

„Države članice določijo pravila za sankcije za kršitve nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive, in z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da se ta pravila izvajajo. Predvidene sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne […]“

Uredba (ES) št. 389/2013

10 Člen 67 Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013 z dne 2. maja 2013 o določitvi registra Unije v skladu z Direktivo 2003/87/ES ter odločbama št. 280/2004/ES in št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi uredb Komisije (EU) št. 920/2010 in št. 1193/2011 (UL 2013, L 122, str. 1) v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Upravljavec ali operater zrakoplova pravice do emisije preda tako, da registru Unije predlaga, naj:

(a) določeno število pravic do emisije, ustvarjenih zaradi skladnosti v istem obdobju trgovanja, prenese z ustreznega računa upravljavca ali operaterja zrakoplova na račun za izbris pravic v Uniji;

(b) evidentira število in vrsto prenesenih pravic do emisije kot predane za emisije naprave upravljavca ali emisije operaterja zrakoplova v tekočem obdobju.

2. Pravice za letalstvo lahko predajo le operaterji zrakoplovov.“

Luksemburško pravo

11 Direktiva 2003/87/ES je bila v luksemburško pravo prenesena z zakonom z dne 23. decembra 2004 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov […] (Mémorial A 2004, str. 3792).

12 Člen 13 tega zakona v različici, ki se uporablja za odlok z dne 31. oktobra 2016 iz postopka v glavni stvari (Mémorial A 2012, str. 4410) (v nadaljevanju: zakon z dne 23. decembra 2004), v odstavku 2a določa:

„Minister zagotovi, da vsako leto do 30. aprila vsak operator zrakoplova preda število pravic, ki je enako skupnim emisijam, preverjenim v skladu s členom 16, iz letalskih dejavnosti, navedenih v Prilogi I, ki jih je v predhodnem koledarskem letu opravil kot operator zrakoplova. Minister predane pravice nato ukine.“

13 Člen 15 tega zakona določa:

„Vsak upravljavec naprave ali operator zrakoplova spremlja in poroča ministru o emisijah iz te naprave ali, od 1. januarja 2010, zrakoplova, ki ga upravlja, v vsakem koledarskem letu po koncu tega leta v skladu z Uredbo (EU) št. 601/2012.“

14 Člen 20(3) in (7) tega zakona določa:

„3. Vsak upravljavec ali operator zrakoplova, ki do 30. aprila vsakega leta ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu, mora plačati kazen za presežne emisije. Kazen za presežne emisije je 100 EUR za vsako izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero upravljavec ali operator zrakoplova ni predal pravic. Plačilo kazni za presežne emisije upravljavca ali operatorja zrakoplova ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka tem presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.

[…]

7. Ne glede na predhodne določbe se imena upravljavcev in operatorjev zrakoplovov, ki kršijo zahteve za predajo zadostnega števila pravic v skladu s členom 13(2a) ali (3), objavijo.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15 Družba Luxaviation je del skupine za zračni prevoz, ki trdi, da ima floto 260 letal in zaposluje približno 1700 oseb. Z dejavnostjo je začela leta 2013 in od istega leta je vključena v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, kjer se vodi pod identifikacijsko številko 234154. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je pravilno predala svoje pravice do emisije toplogrednih plinov za leti 2013 in 2014 ter da se obravnavana zadeva nanaša na leto 2015.

16 Za to leto je družba Luxaviation poročilo o emisijah toplogrednih plinov pripravila 5. februarja 2016.

17 Z naslova „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu“ je bila 30. marca 2016 po e-pošti uradno obveščena, da je bilo to poročilo preverjeno, pri čemer se je navedeno obvestilo glasilo tako:

„Subject: Emissions approved

The emissions entered for:

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

.. have been VERIFIED.“

18 Družba Luxaviation navaja, da je 19. aprila 2016 pravice registrirala v luksemburškem registru, nato pa jih je po izvedbi zahtevanih preverjanj prenesla. Istega dne naj bi plačala zahtevane zneske in sprostila ustrezna potrdila na evropskem računu EU-100-5023942.

19 Družba Luxaviation trdi, da je bila zato prepričana, da je dokončala postopek predaje pravic do emisije za leto 2015, ta gotovost pa se je še okrepila po prejemu elektronskega dopisa z dne 19. aprila 2016, ki je bil poslan z naslova „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu“ in v katerem je bilo navedeno:

„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 Toda to elektronsko potrdilo o dokončanju postopka – kot je v svojih pisnih stališčih trdila Evropska komisija, ne da bi ji v zvezi s tem kdo ugovarjal – se je v resnici nanašalo na pravice, ki jih je družba Luxaviation pridobila od slovenske gospodarske družbe, in ne na prenos pravic v register Unije.

21 Minister za okolje je v dopisu z dne 27. junija 2016 družbi Luxaviation sporočil, da zahtevane predaje ni izvedla v predpisanih rokih, in sicer do 30. aprila istega leta, jo pozval, naj predloži morebitne pripombe, in priložil predlog odloka, v katerem je navedeno število pravic do emisije, ki naj ne bi bile predane za leto 2015, in znesek kazni, naložene iz tega naslova.

22 Družba Luxaviation je v odgovor trdila, da je za to zamudo izvedela šele iz dopisa ministra za okolje. Zanikala je, da se je nameravala izogniti svojim obveznostim, pri čemer se je sklicevala na „neizpolnitev obveznosti enega od zaposlenih ali nedelovanje informacijskega sistema“. Izjavila je, da se je zanašala na elektronski dopis z dne 19. aprila 2016 in da je bila takrat popolnoma prepričana, da je postopek predaje pravilno dokončala. Dodala je, da okolju nikakor ni škodovala.

23 Minister za okolje je z odlokom z dne 31. oktobra 2016 družbi Luxaviation naložil kazen v višini 100 EUR za vsako pravico, ki ni bila predana v zakonskem roku, to je 642.800 EUR, ki jo je bilo treba plačati do 30. novembra 2016. Z isto odločbo je bila odrejena tudi objava imena družbe Luxaviation na spletnem mestu Administration de l’Environnement (okoljska uprava, Luksemburg).

24 Družba Luxaviation je 29. novembra 2016 zoper ta odlok vložila tožbo pri tribunal administratif (upravno sodišče, Luksemburg), ki je bila zavrnjena s sodbo z dne 28. februarja 2018, nato pa je 6. aprila 2018 vložila pritožbo pri Cour administrative (višje upravno sodišče, Luksemburg).

25 Družba Luxaviation pred tem sodiščem med drugim trdi, da je bila v dobri veri prepričana, da je dokončala postopek predaje. Poleg tega trdi, da kazen ogroža njeno gospodarsko preživetje.

26 Sklicuje se tudi na kršitev načel enakosti in svobodne konkurence, ker naj bi francoske upravljavce pri izpolnjevanju njihovih obveznosti predaje spremljali pristojni nacionalni organi.

27 Nazadnje postavlja vprašanje skladnosti pavšalne kazni z načelom sorazmernosti. Neobstoj mehanizmov obvestil, opozoril in predčasnih predaj v luksemburškem pravu naj bi bil v nasprotju z načelom sorazmernosti, saj naj luksemburški organi ne bi uvedli nobene vmesne faze za spremljanje upravljavcev pri izpolnitvi njihovih obveznosti, pavšalna sankcija pa naj bi se uporabljala „samodejno, takoj in brez preučitve posamičnih okoliščin“, zaradi katerih je prišlo do nepredaje pravic.

28 V teh okoliščinah je Cour administrative (višje upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 12(3) Direktive 2003/87/ES, ki določa, da morajo države članice zagotoviti, da njihovi upravljavci predajo svoje pravice, razlagati v povezavi s členom 41 [Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)], ki določa načelo dobrega upravljanja, in sicer tako, da je pristojnemu nacionalnemu organu naložena obveznost izvajanja posamičnega spremljanja obveznosti predaje pred skrajnim rokom, to je 30. aprilom zadevnega leta, če je ta uprava pristojna za nadzor nad majhnim številom gospodarskih subjektov, v obravnavani zadevi 25 upravljavci na nacionalni ravni?

2. (a) Ali je treba nedokončani postopek predaje pravic, kakršen je ta iz obravnavane zadeve, ko se je upravljavec zanašal na prejem elektronskega potrdila, s katerim je bilo potrjeno dokončanje postopka prenosa, razlagati tako, da je lahko pri dobrovernem upravljavcu razumno ustvaril legitimna pričakovanja, zaradi katerih je ta verjel, da je dokončal postopek predaje iz člena 6(2)(e) Direktive [2003/87]?
   (b) Ob upoštevanju odgovora na drugo vprašanje: ali je mogoče legitimnost teh pričakovanj dobrovernega upravljavca šteti za bolj dokazano, če je nacionalna uprava v predhodnem obdobju predaje na svojo pobudo navezala stik z njim, da ga je nekaj dni pred iztekom rokov iz člena 6(2)(e) Direktive [2003/87] opozorila, da postopek predaje pravic še ni dokončan, in je zato lahko razumno predpostavil – ker ista uprava naslednje leto ni neposredno navezala stika z njim – da je izpolnil obveznosti predaje za tekoče leto?
   (c) Ob upoštevanju odgovora na predhodni vprašanji ne glede na to, ali se analizirata ločeno ali skupaj: ali je mogoče načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da pomeni primer višje sile, zaradi katere bi bilo mogoče dobrovernega upravljavca delno ali v celoti oprostiti plačila sankcije, določene s členom 16(3) Direktive [2003/87]?

3. (a) Ali člen 49(3) Listine, ki določa načelo sorazmernosti, nasprotuje naložitvi pavšalne kazni za nepredajo pravic do emisije, določene s členom 16(3) Direktiva [2003/87], če ta določba ne omogoča naložitve sankcije, sorazmerne s kršitvijo upravljavca?
   (b) V primeru nikalnega odgovora na predhodno vprašanje: ali je treba načelo enakosti, določeno s členom 20 Listine, [ter] splošni načeli dobre vere in fraus omnia corrumpit razlagati tako, da glede pavšalne sankcije, ki jo je treba izreči na podlagi člena 16(3) Direktive 2003/87, ob kateri se samodejno izvede še objava, določena s členom 20(7) [zakona z dne 23. decembra 2004], nasprotujejo temu, da se dobroverni gospodarski subjekt, ki mu je mogoče očitati le malomarnost in ki je poleg tega verjel, da je na določeni datum izteka roka, to je 30. aprila ustreznega leta, izpolnil svoje obveznosti predaje pravic do emisije, obravnava enako kot upravljavec, ki je ravnal goljufivo?
   (c) V primeru nikalnega odgovora na predhodno vprašanje: ali se uporaba pavšalne sankcije, ki je razen v primerih višje sile ni mogoče spremeniti, [in] samodejna sankcija objave skladata s členom 47 Listine, ki zagotavlja obstoj učinkovitega pravnega sredstva?

(d) V primeru nikalnega odgovora na predhodno vprašanje: ali potrditev nespremenljive denarne kazni, ki izhaja iz tako izražene volje evropskega zakonodajalca, [in] samodejna sankcija objave, ne da bi se – razen v ozko določenih primerih višje sile – pri tem upoštevalo načelo sorazmernosti, ne pomenita uklonitve nacionalnega sodišča domnevni volji evropskega zakonodajalca in neupravičenega neobstoja sodnega nadzora z vidika členov 47 in 49(3) Listine?

(e) Ob upoštevanju odgovora na predhodno vprašanje: ali neobstoj sodnega nadzora od nacionalnega sodišča glede pavšalne sankcije, določene s členom 16(3) Direktive 2003/87/ES, [in] samodejno sankcijo objave, določeno s členom 20(7) [zakona z dne 23. decembra 2004], ne pomeni prekinitve večinoma uspešnega dialoga med Sodiščem in nacionalnimi vrhovnimi sodišči pod vplivom vnaprej določene rešitve, ki jo je potrdilo Sodišče – razen v ozko določenih primerih višje sile – kar bi bilo enako nezmožnosti nacionalnega vrhovnega sodišča za učinkovit dialog, ki mu, potem ko je v obravnavani zadevi višja sila izključena, preostane le še potrditev sankcije?

4. Ob upoštevanju odgovorov na predhodna vprašanja: ali je mogoče pojem višje sile razlagati tako, da se z njim upoštevajo bistveno otežene okoliščine dobrovernega upravljavca, če plačilo pavšalne sankcije iz člena 16(3) Direktive 2003/87/ES [in] samodejna sankcija objave, določena s členom 20(7) [zakona z dne 23. decembra 2004], pomenita precejšnje finančno tveganje in izgubo zaupanja, kar bi lahko privedlo do odpuščanja zaposlenih in celo njegovega stečaja?“

Vprašanja za predhodno odločanje

29 Če je iz sodne prakse mogoče jasno sklepati, kakšen je odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, ali če ta odgovor ne dopušča nobenega razumnega dvoma, lahko Sodišče na podlagi člena 99 svojega poslovnika na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom.

30 To določbo je treba uporabiti v tej zadevi.

31 Najprej je treba opozoriti na razlago Sodišča v sodbi z dne 17. oktobra 2013, Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664; v nadaljevanju: sodba Billerud).

32 Sodišče je v točki 32 te sodbe ugotovilo, da je treba člen 16(3) in (4) Direktive 2003/87 razlagati tako, da nasprotuje temu, da se upravljavec, ki do 30. aprila tekočega leta ni predal pravic ekvivalenta ogljikovega dioksida, ki ustrezajo njegovim emisijam iz predhodnega leta, čeprav ima na ta dan dovolj pravic, lahko izogne naložitvi kazni za presežne emisije. Ta razlaga izhaja zlasti iz dejstva, da se obveznost, ki jo nalaga Direktiva 2003/87, ne sme razumeti le kot obveznost razpolaganja s pravicami, ki pokrivajo emisije predhodnega leta na dan 30. aprila tekočega leta, ampak kot obveznost predaje teh pravic najpozneje do 30. aprila, zato da se ukinejo v registru Unije, ki je namenjen zagotavljanju natančnega vodenja pravic (sodba Billerud, točka 30), saj splošna sistematika Direktive 2003/87 temelji na strogem vodenju izdaje, posesti, prenosa in ukinitve pravic, kar nalaga Komisiji, da z uredbo uredi vzpostavitev standardiziranega registra (sodba Billerud, točka 27).

33 Ob upoštevanju teh posebnosti je Sodišče presodilo, da za pavšalno kazen zaradi presežnih emisij iz Direktive 2003/87 ni mogoče šteti, da je v nasprotju z načelom sorazmernosti, ker njenega zneska nacionalno sodišče ne more spremeniti. V okoliščinah, ko se je bilo treba nujno soočiti z resnimi okoljskimi težavami, sta se namreč obveznost predaje iz člena 12(3) Direktive 2003/87 in pavšalna kazen, ki je v členu 16(3) te direktive določena za nepredajo, zakonodajalcu Unije pri sledenju cilja vzpostavitve učinkovitega sistema za trgovanje s pravicami do emisij ekvivalenta ogljikovega dioksida zdeli nujni za to, da se prepreči, da bi nekateri upravljavci ali posredniki na trgu ta sistem skušali obiti ali z njim manipulirati, tako da bi zlorabljali cene, količine, roke ali zapletene finančne instrumente, ki

nastajajo na trgu. Poleg tega je iz Direktive 2003/87 razvidno, da imajo upravljavci na voljo štiri mesece, da predajo ustrezne pravice za predhodno leto, s čimer jim je dan razumen rok za uskladitev z njihovo obveznostjo predaje (sodba Billerud, točke od 38 do 40).

34 Vprašanja, postavljena v tej zadevi, je treba obravnavati ob upoštevanju te sodne prakse.

Tretje vprašanje

35 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, ki ga je treba preučiti najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člene 20, 47 in 49(3) Listine razlagati tako, da nasprotujejo temu, da nacionalno sodišče pavšalne kazni iz člena 16(3) Direktive 2003/87 ne more spremeniti.

36 Najprej, glede člena 20 Listine je treba opozoriti, da je enakost pred zakonom, ki je določena v njem, splošno načelo prava Unije, ki zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če tako obravnavanje ni objektivno utemeljeno (glej v tem smislu sodbo z dne 11. julija 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, točka 33).

37 V skladu s sodno prakso Sodišča je različno obravnavanje utemeljeno, če temelji na objektivnem in razumnem merilu, torej če je povezano z zakonito dopustnim ciljem, ki se želi doseči z zadevno zakonodajo, in je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se želi doseči z zadevnim obravnavanjem (sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 47).

38 Kot pa je bilo navedeno v točki 33 tega sklepa, je s členom 16(3) Direktive 2003/87 vzpostavljeno razlikovanje med upravljavci, ki so izpolnili svojo obveznost predaje, in tistimi, ki tega niso storili, ki je objektivno in razumno glede na cilj vzpostavitve učinkovitega skupnega sistema pravic.

39 To, da bi nacionalno sodišče lahko prilagajalo znesek kazni, ki doleti upravljavce iz navedene druge skupine, in s tem različno obravnavalo upravljavce, ki so vsi v enakem položaju neizpolnitve obveznosti predaje, ne le, da ne izhaja iz načela enakosti pred zakonom, temveč bi bilo celo v nasprotju z njim.

40 Dalje, v zvezi s členom 47 Listine je treba ob predpostavki, da predložitveno sodišče meni, da bi na njegovi podlagi moralo biti mogoče izpodbijati veljavnost Direktive 2003/87, ker ta direktiva zadevnim osebam preprečuje, da bi izpodbijale znesek kazni, ki jim je naložena, je treba opozoriti, da se je Sodišče o tem vprašanju že izreklo v sodbi Billerud in nato v sklepu z dne 17. decembra 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), ter razsodilo, da sistem sankcij, ki ga določa člen 16 te direktive, ni v nasprotju z načelom sorazmernosti.

41 Nazadnje, tudi glede člena 49(3) Listine, v skladu s katerim kazen ne sme biti nesorazmerna s kaznivim dejanjem, zadostuje napotitev na presojo v zvezi z načelom sorazmernosti, ki jo je Sodišče opravilo v sodbi Billerud.

42 Na tretje vprašanje je treba torej odgovoriti, da je treba člene 20, 47 in 49(3) Listine razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da nacionalno sodišče pavšalne kazni iz člena 16(3) Direktive 2003/87 ne more spremeniti.

Prvo vprašanje

43 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 41 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da imajo države članice zgolj možnost, in ne obveznost, da uvedejo mehanizme obvestil, opozoril in predčasnih predaj, ki omogočajo dobrovernim upravljavcem, da so dobro obveščeni o svoji obveznosti predaje in se tako izognejo nevarnosti kazni na podlagi člena 16(3) Direktive 2003/87.

44 Najprej je treba spomniti, da člen 41 Listine, naslovljen „Pravica do dobrega upravljanja“, v odstavku 1 določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku.

45 Iz tega člena je jasno razvidno, da se ne nanaša na države članice, temveč le na institucije, organe, urade in agencije Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, točka 28).

46 Upravljavec, ki mu je bila naložena kazen iz člena 16(3) Direktive 2003/87, zato iz člena 41(2) Listine nikakor ne more izpeljati pravice do spremljanja v upravnem postopku v zvezi z letno predajo pravic (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2014, YS in drugi, C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081, točka 67).

47 Pravica do dobrega upravljanja, ki jo uvaja ta določba, sicer res odraža splošno načelo prava Unije (sodba z dne 8. maja 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, točka 49). Vendar predložitveno sodišče s prvim vprašanjem ne prosi za razlago tega splošnega načela, temveč želi izvedeti, ali bi člen 41 Listine lahko določal obveznost pristojnega organa države članice, da individualno spremlja obveznost predaje.

48 Vendar je bilo v točki 41 sodbe Billerud pojasnjeno, da je državam članicam dopuščeno, da uvedejo mehanizme obvestil, opozoril in predčasnih predaj, ki omogočajo dobrovernim upravljavcem, da so dobro obveščeni o svoji obveznosti predaje in da se tako izognejo nevarnosti kazni. Kot je bilo razvidno iz spisa, predloženega Sodišču v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Billerud, nekatere nacionalne zakonodaje določajo take mehanizme in pristojnim organom nalagajo, da spremljajo upravljavce pri izpolnjevanju njihovih obveznosti do sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov.

49 Na prvo vprašanje je treba torej odgovoriti, da je treba člen 41 Listine razlagati tako, da se ne uporablja za položaj, v katerem se ugotavlja, ali imajo države članice obveznost, in ne zgolj možnost, da uvedejo mehanizme obvestil, opozoril in predčasnih predaj, ki omogočajo dobrovernim upravljavcem, da so dobro obveščeni o svoji obveznosti predaje in se tako izognejo nevarnosti kazni na podlagi člena 16(3) Direktive 2003/87.

Drugo vprašanje

50 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da nasprotuje naložitvi kazni iz člena 16(3) Direktive 2003/87 v položaju, v katerem pristojni organi upravljavca pred iztekom roka za predajo niso opozorili na iztek tega roka, čeprav so to storili v predhodnem letu, ne da bi bili k temu zavezani.

51 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je načelo varstva legitimnih pričakovanj posledica načela pravne varnosti, ki med drugim zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, predvsem kadar imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja. Posameznik se lahko sklicuje na to posledico, če mu je pristojni organ s tem, da mu je dal natančna zagotovila, vzbudil utemeljena pričakovanja (glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, točki 50 in 51).

52 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, pa ne izhaja, da bi luksemburški organi tožeči stranki v postopku v glavni stvari dali natančna zagotovila v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki. V zvezi s tem dejstvo, da so prejšnje leto navedeni organi upravljavca spomnili, kakor jim je dopuščeno storiti, da še ni predal svojih pravic, čeprav bo rok za predajo kmalu potekel, samo po sebi ne pomeni takšnih natančnih zagotovil.

53 Na drugo vprašanje je treba torej odgovoriti, da je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da ne nasprotuje naložitvi kazni iz člena 16(3) Direktive 2003/87 v položaju, v katerem pristojni organi upravljavca pred iztekom roka za predajo niso opozorili na iztek tega roka, čeprav so to storili v predhodnem letu, ne da bi bili k temu zavezani.

Četrto vprašanje

54 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se pojem „višja sila“ v smislu točke 31 sodbe Billerud uporablja za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.

55 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je kljub neobstoju posebne določbe mogoče priznanje višje sile, če so posledice zunanjega dejavnika, na katerega se sklicujejo pravni subjekti, take, da jih ne bi bilo mogoče preprečiti ali se jim izogniti, zaradi česar zadevne osebe objektivno ne bi mogle izpolniti svojih obveznosti (sodba Billerud, točka 31).

56 Sodišče je v tej točki 31 tudi pojasnilo, da mora nacionalno sodišče presoditi, ali je bil upravljavec, kljub vsej skrbnosti, ki jo je izvrševal zaradi spoštovanja predpisanih rokov, soočen z od njega neodvisnimi, neobičajnimi in nepredvidljivimi okoliščinami, ki presegajo zgolj notranje težave.

57 Predložitveno sodišče mora torej v zadevi, ki jo obravnava, opraviti tako presojo. Da pa bi se predložitvenemu sodišču zagotovil koristen odgovor, je treba poudariti, da okoliščine, na katere se sklicuje družba Luxaviation in ki so navedene v točki 22 tega sklepa, same po sebi ne morejo zadostovati za višjo silo.

58 Na četrto vprašanje je torej treba odgovoriti, da mora predložitveno sodišče presoditi, ali se pojem „višja sila“ v smislu točke 31 sodbe Billerud uporablja za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.

Stroški

59 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški navedenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

1. **Člene 20, 47 in 49(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da nacionalno sodišče ne more spremeniti pavšalne kazni iz člena 16(3) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009.**

2. **Člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da se ne uporablja za položaj, v katerem se ugotavlja, ali imajo države članice obveznost, in ne zgolj možnost, da uvedejo mehanizme obvestil, opozoril in predčasnih predaj, ki omogočajo dobrovernim upravljavcem, da so dobro obveščeni o svoji obveznosti predaje in se tako izognejo nevarnosti kazni na podlagi člena 16(3) Direktive 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29.**

3. **Načelo varstva legitimnih pričakovanj je treba razlagati tako, da ne nasprotuje naložitvi kazni iz člena 16(3) Direktive 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29, v položaju, v katerem pristojni organi upravljavca pred iztekom roka za predajo niso opozorili na iztek tega roka, čeprav so to storili v predhodnem letu, ne da bi bili k temu zavezani.**

4. **Predložitveno sodišče mora presoditi, ali se pojem „višja sila“ v smislu točke 31 sodbe z dne 17. oktobra 2013, Billerud Karlsborg in Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), uporablja za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.**

Podpisi