



Datum van inontvangstneming : 19/03/2019

Zaak C-113/19**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

12 februari 2019

Verwijzende rechter:

Cour administrative (Groothertogdom Luxemburg)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 februari 2019

Verzoekende partij:

Luxaviation SA

Verwerende partij:

Ministre de l'Environnement

Procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij verzoekschrift van 6 april 2018 heeft de naamloze vennootschap Luxaviation S.A. (hierna: „Luxaviation” of „verzoekster”) bij de Cour administrative (hoogste bestuursrechter, Groothertogdom Luxemburg) hoger beroep ingesteld tegen een beslissing van de tribunal administratif (bestuursrechter, Groothertogdom Luxemburg) van 28 februari 2018 (hierna: „bestreden beslissing”), waarbij haar beroep van 29 november 2016 tegen een besluit van de ministre de l'Environnement (minister van Milieu; hierna: „minister”) van 31 oktober 2016 (hierna: „litigieuze besluit”) ongegrond was verklaard.
- 2 Bij het litigieuze besluit was inlevering geëist uiterlijk op 30 april 2017 van 6 428 emissierechten voor monitoringjaar 2015 in het Luxemburgse register van broeikasgasemissierechten, en een geldboete vastgesteld wegens overmatige emissie ten bedrage van 100 EUR per niet-ingeleverd recht, namelijk 642 800 EUR, welk bedrag uiterlijk op 30 november 2016 moest worden betaald. In hetzelfde besluit werd de bekendmaking van de naam van verzoekster op de website van de milieudienst gelast.

II. Toepasselijke bepalingen

1. *Unierecht*

- Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275, blz. 32)

3 Artikel 6, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/87 bepaalt:

„Vergunningen voor broeikasgasemissies bevatten: [...] de verplichting binnen vier maanden na het einde van elk kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten die niet zijn verleend krachtens hoofdstuk II in te leveren die gelijk is aan de totale emissies van de installatie voor dat jaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15.”

4 Artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 luidt:

„De lidstaten dragen er voor de periode tot en met 31 december 2020 zorg voor dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk op 30 april van ieder jaar een hoeveelheid niet krachtens hoofdstuk II verleende emissierechten inlevert die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd. [...]”

5 Artikel 16 van dezelfde richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om de toepassing van die sancties te verzekeren. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten delen die bepalingen aan de Commissie mede en melden onverwijld eventuele wijzigingen daarvan.

[...]

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant of luchtvaartexploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant niet van de verplichting bij de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissieoverschrijding.”

- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

6 Artikel 20 luidt:

„Eenieder is gelijk voor de wet”.

7 Artikel 41 luidt:

„1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld.

2. Dit recht behelst met name:

a) het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen;

b) het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim;

c) de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden.

[...]”.

8 Artikel 47 bepaalt:

„Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

[...]”

9 Artikel 49, lid 3, luidt:

„De zwaarte van de straf mag niet onevenredig zijn aan het strafbare feit.”

10 Artikel 51, lid 1, van het Handvest bepaalt:

„De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met

inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegeedeeld.

2. Nationale wetgeving

- 11 Richtlijn 2003/87 is omgezet in Luxemburgs recht bij de loi établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre [...] (wet tot vaststelling van een regeling voor de broeikasgasemissierechten [...]) van 23 december 2004, gepubliceerd in het Mémorial luxembourgeois A-210 van 30 december 2004, blz. 3792 (hierna: „wet van 23 december 2004”).
- 12 De wet van 23 december 2004 bepaalt met name:

Artikel 13, lid 2 bis:

„De minister draagt er zorg voor dat elke vliegtuigexploitant uiterlijk 30 april van elk jaar een hoeveelheid emissierechten inlevert die gelijk is aan de totale emissies, gedurende het voorgaande kalenderjaar, van in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteiten waarvoor deze de vliegtuigexploitant is, als geverifieerd overeenkomstig artikel 16. De ingeleverde emissierechten worden vervolgens door de minister geannuleerd.”

Artikel 20:

„[...]”

3. Een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant of vliegtuigexploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant of vliegtuigexploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant of vliegtuigexploitant niet van de verplichting bij de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissieoverschrijding.

[...]

7. Onverminderd de bovenstaande bepalingen worden de namen bekendgemaakt van de exploitanten en vliegtuigexploitanten die zich niet houden aan de voorschriften van artikel 13, lid 2 bis of 3, inzake het inleveren van voldoende emissierechten.”

III. Feiten

- 13 Luxaviation heeft op 5 februari 2016 een broeikasgasemissieverslag opgesteld voor 2015.
- 14 Op 30 maart 2016 is Luxaviation elektronisch in kennis gesteld van de verificatie van haar emissieverslag voor 2015 via het adres „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu”. Deze e-mail luidt als volgt:

*„Subject: Emissions approved
The emissions entered for:
23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)
Year(s) 2015
...have been VERIFIED”.*

- 15 Verzoekster verklaart dat zij op 19 april 2016 na uitvoering van de nodige verificaties de rechten in het Luxemburgse register heeft geregistreerd alvorens ze over te dragen. Diezelfde dag heeft zij de vereiste betalingen verricht en de desbetreffende certificaten vrijgegeven op Europese rekening EU-100-50223942.
- 16 Verzoekster voert aan dat zij vanaf die datum de zekerheid had dat zij de inleveringsprocedure voor emissierechten met betrekking tot de emissies voor 2015 had afgerond, en die zekerheid zou nog zijn versterkt doordat zij op 19 april 2016 een e-mail had ontvangen van het adres „CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu”, die als volgt luidde:

*„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”.*

- 17 De uiterste datum voor inlevering van de emissierechten voor 2015 was op, grond van artikel 6, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/87, 30 april 2016.
- 18 Bij brief van 27 juni 2016 heeft de minister verzoekster een ontwerpbesluit overgelegd en verzocht haar eventuele opmerkingen te formuleren.
- 19 Verzoekster betwistte het ontwerpbesluit en bevestigde dat zij het feit dat geen emissierechten voor 2015 waren ingeleverd, via de brief van de minister had ontdekt. Zij voerde aan dat zij geenszins de bedoeling had haar verplichtingen niet na te komen en beriep zich op „een tekortkoming van een van haar werknemers of een computerprobleem”.

- 20 Verzoekster verklaarde dat zij had vertrouwd op de e-mail van 19 april 2016 en er toen stellig van overtuigd was dat zij de inleveringsprocedure had afgerond. Zij meende verder dat zij geen schade aan het milieu had toegebracht.

IV. Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

1. Standpunt van verzoekster

- 21 Luxaviation betoogt in de eerste plaats dat artikel 20, leden 3 en 7, van de wet van 23 december 2004 in casu niet van toepassing is, aangezien die bepalingen betrekking hebben op de gevallen van emissieoverschrijding en niet op de gevallen van niet-inlevering van emissierechten. Zij betwist ook de bekendmaking van haar naam op de website van de milieudienst, die automatisch voortvloeit uit de schending van bovengenoemde bepalingen.
- 22 In de tweede plaats voert zij aan dat, indien artikel 20, leden 3 en 7, van de wet van 23 december 2004 in casu van toepassing zou zijn, aan het Hof verschillende prejudiciële vragen moeten worden voorgelegd.
- 23 Betoogd wordt dat het ontbreken van mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering in het Luxemburgse recht in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, aangezien de Luxemburgse autoriteiten in geen enkele tussenliggende stap hebben voorzien om de exploitanten te begeleiden bij hun verplichtingen en de forfaitaire sanctie „automatisch, onmiddellijk en zonder onderzoek van de specifieke omstandigheden” die aan de oorsprong van de niet-inlevering van de emissierechten liggen, wordt toegepast.
- 24 Ten slotte voert verzoekster subsidiair aan dat haar een termijn voor betaling van de geldboete moet worden toegestaan. Geen enkele wettelijke bepaling in richtlijn 2003/87, noch in de wet van 23 december 2004 stelt een betalingstermijn vast en het buitensporige bedrag van de opgelegde geldboete brengt haar voortbestaan „zonder meer” in gevaar, aldus verzoekster.

2. Standpunt van de minister

- 25 Verzoekster is sinds 2013 onderworpen aan de verplichting tot inlevering van haar emissierechten en in 2015 had haar eerste cyclus van naleving van haar verplichtingen uitzonderlijk betrekking op de jaren 2013 en 2014. De inlevering van de emissierechten voor die periode is uitgevoerd in overeenstemming met de wettelijke bepalingen, zodat Luxaviation over de ervaring beschikte van een volledige cyclus van inlevering van emissierechten.
- 26 De minister heeft verzoekster verschillende informatiebrieven verstuurd. Hij heeft haar gewaarschuwd voor het risico van een boete. Tijdens een vergadering tussen de milieudienst en verzoekster in januari 2015 heeft verzoekster informatie op maat en een gebruikershandleiding voor het register ontvangen. Ten slotte heeft de

dienst haar begin januari 2016 een brief gestuurd waarin alle stappen en termijnen waren vermeld die zij in acht moest nemen om te voldoen aan de verplichtingen van de wet van 23 december 2004.

- 27 De minister betwist het argument van verzoekster dat artikel 20, leden 3 en 7, van de wet van 23 december 2004 niet op haar van toepassing zou zijn op grond dat zij op 30 april 2016 over voldoende emissierechten beschikte, te goeder trouw was en geen extra vervuiling had veroorzaakt. In het arrest van 17 oktober 2013, ██████████ *Karlsborg* en ██████████ *Skärblacka* (C-203/12, EU:C:2013:664; hierna „arrest ██████████” heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat emissierechten niet waren ingeleverd, op zich volstond om de sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 in werking te doen treden. Die strikte toepassing wordt verklaard door het belang dat de Europese wetgever aan de inleveringsprocedure hecht. Verder is de bekendmaking van de namen van de exploitanten die zich niet aan de inleveringsverplichting houden, een automatisch gevolg van de schending van artikel 20, lid 3, van de wet van 23 december 2004.
- 28 Wat de e-mail van 19 april 2016 betreft, legt de minister uit dat daarin wordt verwezen naar een interne overdracht naar de Unierekening van verzoekster, zoals blijkt uit het volgnummer „10-00” en de vermelding „*Internal Transfer*” in die e-mail. Een inleveringsverrichting in overeenstemming met de wet van 23 december 2004 had het nummer „10-02” moeten vermelden, dat overeenkomt met de verrichting „*surrender allowances*”.
- 29 Bovendien staat het de lidstaten weliswaar vrij om mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering vast te stellen waardoor exploitanten te goeder trouw op de hoogte kunnen zijn van hun verplichtingen en het risico van een boete kunnen beperken, maar zijn zij daar niet toe verplicht.
- 30 Wat het middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, dient te worden opgemerkt dat het Luxemburgse recht richtlijn 2003/87 getrouw heeft omgezet. In het arrest ██████████ heeft het Hof geoordeeld dat de forfaitaire boete van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 niet kan worden geacht in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel op grond dat de nationale rechter niet over de mogelijkheid beschikt om het bedrag ervan te wijzigen.
- 31 De minister stelt derhalve vast dat het Hof de prejudiciële vragen van verzoekster reeds heeft beantwoord.
- 32 Ten slotte betwist de minister niet dat de wet van 23 december 2004 niet voorziet in een betalingstermijn voor de boete. Hij meent echter dat uit het doel van de tekst en de omstandigheden die aan de basis van richtlijn 2003/87 liggen, blijkt dat de boete moet worden betaald binnen een termijn waarvan de einddatum dicht bij de uiterste datum van de termijn voor inlevering ligt. Anders komt de werking van de inleveringsregeling in gevaar. De minister verzet zich echter niet tegen de vaststelling van een langere termijn of gespreide betaling.

V. Beoordeling door de verwijzende rechter

1. Toepassing van het Handvest

- 33 De litigieuze nationale bepalingen hebben als doel richtlijn 2003/87 ten uitvoer te leggen, die lidstaten specifieke verplichtingen oplegt met het oog op de vermindering van broeikasgasemissies in de atmosfeer tot een niveau waarbij elke gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaat wordt voorkomen en waarvan het einddoel de bescherming van het milieu is (zie met name arresten van 8 maart 2017, *ArcelorMittal Rodange et Schifflange*, C-321/15, EU:C:2017:179, punt 24; 18 januari 2018, *INEOS*, C-58/17, ECLI:EU:C:2018:19, punt 22, en 28 februari 2018, *Trinseo Deutschland*, C-577/16, ECLI:EU:C:2018:127, punt 39).
- 34 Het belangrijkste instrument hiervoor is de gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (zie met name arrest van 29 maart 2012, *Commissie/Polen*, C-504/09 P, ECLI:EU:C:2012:178, punt 77).
- 35 De betrokken bepalingen van de wet van 23 december 2004 vormen dus een „tenuitvoerlegging van het Unierecht” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, aangezien er een duidelijk verband bestaat tussen richtlijn 2003/87 en de betrokken nationale maatregel die deze richtlijn ten uitvoer brengt (zie met name arresten van 26 februari 2013, *[naam]*, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 17, en 6 maart 2014, *[naam]*, C-206/13, EU:C:2014:126, punt 24).
- 36 Aangezien er in casu sprake is van „tenuitvoerlegging van het Unierecht” moeten de litigieuze bepalingen op grond van artikel 51 van het Handvest worden onderzocht in het licht van de waarborgen van dat Handvest.

2. Beginsel van behoorlijk bestuur

- 37 Het Hof heeft verklaard dat, bij gebreke van dwingende wettelijke bepalingen, het de lidstaten vrijstond mechanismen voor waarschuwingen, herinneringen en vervroegde inlevering in te voeren om exploitanten te goeder trouw in te lichten en het risico van een boete te voorkomen (zie arrest *[naam]* punt 41).
- 38 De wet van 23 december 2004 voorziet niet in dergelijke mechanismen. De milieudienst heeft echter aangetoond dat hij verzoekster begin 2016 een brief heeft gezonden om haar te herinneren aan haar verplichtingen.
- 39 De nationale autoriteit is bevoegd voor een beperkt aantal, namelijk 25, exploitanten. Tijdens de debatten heeft de minister bevestigd dat het technisch mogelijk was voor de autoriteit om tijdig toegang te krijgen tot het profiel van elke exploitant om de voortgang van de inleveringsformaliteiten vast te stellen, maar hij heeft erop gewezen dat die individuele verificatie voor zijn diensten langdurige administratieve formaliteiten kon meebrengen.

- 40 Tijdens het voorgaande inleveringsjaar had de nationale autoriteit enkele dagen voor het verstrijken van de termijn, spontaan contact opgenomen met de exploitant om hem te waarschuwen dat de inlevering nog niet was afgerond.
- 41 De verwijzende rechter vraagt zich dus af welke uitlegging moet worden gegeven aan het beginsel van behoorlijk bestuur in de zin van artikel 41 van het Handvest, in een situatie waarin de nationale autoriteiten geen zorg hebben gedragen voor een individuele follow-up, terwijl dat uit materieel oogpunt redelijkerwijs mogelijk was, om de exploitant te goeder trouw in staat te stellen zijn verplichtingen na te komen en de forfaitaire sanctie van richtlijn 2003/87 te vermijden.

3. Gewettigd vertrouwen en overmacht

- 42 Hoewel het Hof heeft geoordeeld dat het beginsel van behoorlijk bestuur geen positieve verplichting van bijstand meebrengt in de onderhavige zaak, vraagt de verwijzende rechter zich toch af of het mogelijk is dat de autoriteit, doordat zij in het voorgaande inleveringsjaar contact had opgenomen met verzoekster, bij haar een gewettigd vertrouwen heeft gewekt. Aangezien niet opnieuw rechtstreeks contact met haar was opgenomen, zou verzoekster redelijkerwijs hebben kunnen aannemen dat zij had voldaan aan haar inleveringsverplichtingen voor het lopende jaar.
- 43 Verder vraagt de verwijzende rechter zich af of de ontvangst van de elektronische bevestiging van de overdracht van de emissierechten bij de exploitant te goeder trouw redelijkerwijs een gewettigd vertrouwen heeft kunnen doen ontstaan dat hij de overdracht van de emissierechten in overeenstemming met de verplichtingen van richtlijn 2003/87 had afgerond.
- 44 In het licht van deze situaties die mogelijk een gewettigd vertrouwen deden ontstaan, wenst de verwijzende rechter te vernemen of het gewettigd vertrouwen aldus kan worden uitgelegd dat het overmacht oplevert op grond waarvan de exploitant gedeeltelijk of volledig kan worden vrijgesteld van de sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87, en van die van de automatische bekendmaking in het register, als bedoeld in artikel 20, lid 7, van de wet van 23 december 2004.

4. Evenredigheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel en recht op een doeltreffende voorziening in rechte

- 45 Het argument van verzoekster met betrekking tot de niet-toepasselijkheid van artikel 20, leden 3 en 7, van de wet van 23 december 2004 moet samen worden onderzocht met het middel inzake de evenredigheid van de geldboete van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87.
- 46 In het arrest Billrud heeft het Hof geoordeeld dat „[a]rtikel 16, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/87 [...] namelijk tot doel en gevolg [heeft] dat niet de ‚vervuilers‘ in

het algemeen worden gestraft, maar de exploitanten waarvan het aantal emissies in het voorgaande jaar op 30 april van het lopende jaar het aantal emissierechten overschrijdt dat vermeld staat in de afdeling van de tabel met ‚ingeleverde emissierechten‘ die bestemd is voor hun installaties van dat jaar in het gecentraliseerde register van de lidstaat, waarbij zij [...] zijn ingedeeld. Het begrip ‚overmatige emissie‘ moet op deze wijze worden opgevat en niet als emissies die op zich overmatig zijn” (arrest Billrud, punt 28). Bovendien staat artikel 16, lid 3, „eraan in de weg [...] dat de exploitant die uiterlijk 30 april van het lopende jaar de emissierechten voor het kooldioxide-equivalent dat overeenkomt met zijn emissies in het voorgaande jaar niet heeft ingeleverd hoewel hij op die datum over een voldoende aantal emissierechten beschikt, ontkomt aan de daarin vastgestelde geldboete wegens overmatige emissie” (ibidem, punt 32).

- 47 Verder heeft de Uniewetgever, in tegenstelling tot de beoordelingsvrijheid die aan de lidstaten in artikel 16, lid 1, van de richtlijn wordt toegekend om elke andere inbreuk te bestraffen, een centrale plaats toegekend aan de inlevering van emissierechten. De strikte toepassing van die inleveringsverplichting is overigens tweemaal bevestigd (zie arrest van 29 april 2015, ██████████ C-148/14, EU:C:2015:287, punt 30, en beschikking van 17 december 2015, ██████████ C-580/14, EU:C:2015:835, punt 31).
- 48 De niet-inlevering is dus op zich voldoende om de forfaitaire sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 in werking te doen treden (zie arrest van 29 april 2015, ██████████ C-148/14, EU:C:2015:287, punt 35).
- 49 Het Hof heeft in het arrest ██████████ in het arrest van 29 april 2015, ██████████ (C-148/14, EU:C:2015:287), en in de beschikking van 17 december 2015, ██████████ (C-580/14, ECLI:EU:C:2015:835), onderzocht of de forfaitaire sanctie in overeenstemming was met het evenredigheidsbeginsel.
- 50 In het arrest van 29 april 2015, ██████████ (C-148/14, EU:C:2015:287), heeft het Hof geoordeeld dat anders dan de forfaitaire sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87, de sanctie die voortvloeit uit artikel 16, lid 1, evenredig moet zijn aan de begane inbreuk. In die context dienen de autoriteiten van de lidstaten rekening te houden met de handelswijze van de exploitant „en dient te worden nagegaan of de exploitant te goeder trouw was dan wel frauduleuze bedoelingen had”.
- 51 Wat de boete van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 betreft, heeft het Hof geoordeeld dat „het betrekkelijk hoge niveau van de geldboete wordt gerechtvaardigd door de noodzaak dat de miskenning van de verplichting om een voldoende aantal emissierechten in te leveren in de gehele Unie strikt en coherent wordt aangepakt” (beschikking van 17 december 2015, ██████████ C-580/14, ECLI:EU:C:2015:835).
- 52 Het Hof heeft geoordeeld dat de wetgever de aanwezige belangen tegen elkaar had afgewogen en dat „[d]e in richtlijn 2003/87 neergelegde boete wegens overmatige

emissie [...] niet [kan] worden geacht in te druisen tegen het evenredigheidsbeginsel op grond dat de nationale rechter niet over de mogelijkheid beschikt om het bedrag ervan te wijzigen” (arrest ██████ punt 38).

- 53 De Uniewetgever beschikt inzake milieubeleid over een ruime beoordelingsbevoegdheid op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en wanneer hij ingewikkelde beoordelingen moet maken (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 57).
- 54 In dat verband mag het Hof zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de Uniewetgever en „kan [het] diens normatieve keuze hooguit afkeuren indien deze kennelijk onjuist is of indien de voordelen van die keuze niet in verhouding staan tot de nadelen die zij voor bepaalde marktdeelnemers meebrengt” (arrest ██████ punt 35).
- 55 Maar „[z]elfs wanneer hij een dergelijke bevoegdheid heeft, moet de gemeenschapswetgever zijn keuze [...] baseren op objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel”. Bovendien „moet de gemeenschapswetgever [(b)ij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid] niet alleen rekening houden met het hoofddoel, bescherming van het milieu, maar ook de in geding zijnde belangen ten volle in aanmerking nemen [...]. In het kader van het onderzoek van de belasting die verschillende mogelijke maatregelen meebrengen, rechtvaardigt het belang van de nagestreefde doelstellingen weliswaar – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers [...], maar de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenschapswetgever mag niet tot resultaten leiden die kennelijk minder geschikt zijn dan die van andere maatregelen die ook passend zijn om die doelstellingen te bereiken” (arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punten 58 en 59).
- 56 Uit de rechtspraak blijkt duidelijk dat de algemene opzet van richtlijn 2003/87 en, meer in het bijzonder, de Gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten berust op een „strikte registratie van de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van emissierechten” (zie met name arresten van 8 maart 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punt 24; 28 juli 2016, Vattenfall Europe Génération, C-457/15, EU:C:2016:613, punt 27, en 29 april 2015, ██████ C-148/14, EU:C:2015:287, punt 28).
- 57 De verwijzende rechter heeft echter vragen bij het verschil in uitlegging, wat de toepassing van het evenredigheidsbeginsel betreft, naargelang er sprake is van lid 1 dan wel van lid 3 van artikel 16 van richtlijn 2003/87. In de beide door die bepalingen bedoelde situaties, zowel bij het geval van gedeeltelijke inlevering van emissierechten als bij het geval van niet-inlevering, wordt het doel van strikte registratie van de emissierechtenregeling op dezelfde wijze aangetast, aangezien

het werkelijke aantal broeikasgasemissies niet volledig is doorgegeven, hetgeen de algemene samenhang van het systeem van emissiehandel in het gedrang brengt.

- 58 Derhalve vraagt de verwijzende rechter zich af of het gepast is het evenredigheidsbeginsel anders uit te leggen, naargelang het van toepassing is als algemeen beginsel van Unierecht dan wel als recht dat is neergelegd in artikel 49, lid 3, van het Handvest. Anders zou dat beginsel ook van toepassing zijn op de sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87.
- 59 Indien dat niet het geval is, vraagt de verwijzende rechter zich af hoe de toepassing van de forfaitaire sanctie moet worden uitgelegd in het licht van het gelijkheidsbeginsel van artikel 20 van het Handvest, gelet op het feit dat die sanctie niet kan worden gewijzigd tenzij er sprake is van overmacht. Het genoemde algemene beginsel van Unierecht verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie arresten van 17 oktober 2013, [REDACTED] C-101/12, EU:C:2013:661, punt 76, en 11 juli 2006, [REDACTED] C-313/04, EU:C:2006:454, punt 33).
- 60 Het feit dat het evenredigheidsbeginsel niet wordt toegepast, houdt immers duidelijk schending van het gelijkheidsbeginsel in, aangezien die niet-toepassing betekent dat de frauduleuze exploitant en de exploitant te goeder trouw die slechts nalatig is geweest, in het licht van de algemene rechtsbeginselen van de goede trouw en van het adagium *fraus omnia corrumpit*, zonder rechtvaardiging op dezelfde wijze worden behandeld. Het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 49, lid 3, van het Handvest, vormt echter de kern van het strafrecht en moet volgens de verwijzende rechter worden toegepast bij de vaststelling van zowel bestuurlijke als strafrechtelijke sancties.
- 61 Indien het Hof zou oordelen dat het evenredigheidsbeginsel als neergelegd in artikel 49, lid 3 van het Handvest, noch het gelijkheidsbeginsel als bedoeld in artikel 20 van het Handvest, zich verzet tegen de vaststelling van een forfaitaire sanctie waarin artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 voorziet, vraagt de verwijzende rechter zich verder af of die forfaitaire sanctie verenigbaar is met artikel 47 van het Handvest, dat verzekert dat de bescherming die artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden verleent, wordt gewaarborgd in het Unierecht (zie met name arrest van 13 september 2018, UBS Europe SE, C-358/16, EU:C:2018:715, punt 50).
- 62 Die vraag is des te relevanter, aangezien uit vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens blijkt dat een geldboete, rekening houdend met het bedrag en de bestraffende functie ervan, zou kunnen worden gelijkgesteld met een strafrechtelijke sanctie.
- 63 In het licht van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte twijfelt de verwijzende rechter eraan of de forfaitaire sanctie verenigbaar is met het recht op

een eerlijk proces, waarvan de rechten van de verdediging een bijzonder aspect vormen. Die laatste moeten worden geëerbiedigd in elke procedure die tegen iemand wordt ingesteld en die tot een voor hem bezwarende handeling kan leiden (zie met name arrest van 13 september 2018, UBS Europe e.a., C-358/16, EU:C:2018:715, punt 60).

- 64 Verder verlangen de rechten van de verdediging dat alle relevante gegevens van het betrokken geval kunnen worden onderzocht door de nationale rechter om te voldoen aan de eisen van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. In het kader van de rechterlijke toetsing moet derhalve ook de zwaarte worden onderzocht van de sanctie die door de bevoegde nationale autoriteit is vastgesteld.
- 65 Behalve bij overmacht kan de exploitant aan wie op grond van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 een sanctie wordt opgelegd, zijn zaak echter niet rechtsgeldig voor de nationale rechter brengen; hij beschikt derhalve niet over een doeltreffende voorziening in rechte.
- 66 Het bestaan zelf van een effectieve rechterlijke toetsing is eigen aan een rechtsstaat. Om die toetsing te waarborgen, is toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter wanneer een grondrecht in het geding is, van essentieel belang.
- 67 Als lid van het Justitieel netwerk van de Europese Unie onderschrijft de hoogste bestuursrechter van het Groothertogdom Luxemburg, de Cour administrative, de gemeenschappelijke waarden die ten grondslag liggen aan de Europese constructie. Hij sluit zich volledig aan bij een op de rechtsstaat gebaseerde Europese Unie. Hij erkent dat de grondrechten de kern vormen van de juridische constructie van de Europese Unie en door het Handvest worden gegarandeerd wanneer het Unierecht ten uitvoer wordt gelegd.

5. Begrip „overmacht”

- 68 Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich af of de nationale rechter gevallen waarin er sprake is van onredelijke gevolgen, mag rekenen tot de gevallen van overmacht, met name wanneer een vennootschap, zoals in casu, betoogt dat betaling van de in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 bepaalde forfaitaire sanctie een aanzienlijk financieel risico vormt dat tot het ontslag van haar personeel of zelfs tot haar faillissement kan leiden.

VI. Motivering van de verwijzing

- 69 Gelet op een en ander dient de verwijzende rechter het Hof prejudiciële vragen voor te leggen over de uitlegging en de toepassing van de aspecten van het Unierecht die relevant zijn voor de oplossing van het geding. De sanctie die is bepaald in artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 en is omgezet in Luxemburgs recht in artikel 20, lid 3, van de wet van 23 december 2004, en de automatische bekendmaking waarin artikel 20, lid 7, van die wet voorziet, doen verschillende

vragen inzake uitlegging rijzen in het licht van het Handvest, de antwoorden op die vragen zijn noodzakelijk voor de oplossing van het hoofdgeding en zij worden niet op toereikende wijze gegeven in de bestaande rechtspraak. Het invoeren van het Handvest in de onderhavige zaak behelst immers een nieuwe uitlegging waarvan tot dusver geen sprake was in de desbetreffende rechtspraak van het Hof.

- 70 Op grond van artikel 267 VWEU verzoekt de verwijzende rechter het Hof derhalve om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen.

VII. Prejudiciële vragen

„1. Dient artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG, dat bepaalt dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat hun exploitanten de verleende emissierechten inleveren, aldus te worden uitgelegd, in samenhang met artikel 41 van het Handvest, waarin het beginsel van behoorlijk bestuur is neergelegd, dat het voor de bevoegde nationale autoriteit een verplichting oplegt om de naleving van de inleveringsverplichtingen uiterlijk op 30 april van het betrokken jaar individueel te monitoren, wanneer die autoriteit verantwoordelijk is voor het toezicht op een beperkt aantal marktdeelnemers, in casu 25 exploitanten op nationaal niveau?

2.

- a. Kan een onvolledige inlevering van emissierechten, zoals in casu, waarbij de exploitant is afgegaan op de ontvangst van een elektronische bevestiging van de afronding van de overdracht, aldus worden uitgelegd dat zij bij de exploitant te goeder trouw redelijkerwijs het gewettigd vertrouwen kan doen ontstaan dat hij de inleveringsprocedure als bedoeld in artikel 6, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/87/EG heeft voltooid?
- b. Kan in het licht van het antwoord op de tweede vraag worden aangenomen dat des te meer is bewezen dat dit vertrouwen bij een exploitant te goeder trouw gewettigd is, wanneer de nationale autoriteit tijdens het voorgaande inleveringsjaar, enkele dagen voor het verstrijken van de termijn van artikel 6, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/87/EG, spontaan contact met hem heeft opgenomen om hem erop te wijzen dat de inleveringsprocedure voor de emissierechten nog niet was afgerond, zodat hij redelijkerwijs ervan kan uitgaan dat hij zijn inleveringsverplichtingen voor het lopende jaar is nagekomen als die autoriteit in het volgende jaar niet rechtstreeks contact heeft opgenomen met hem?
- c. Kan in het licht van de antwoorden op de vorige twee vragen – zowel bij een afzonderlijke als bij een gezamenlijke analyse van die vragen – het beginsel van het gewettigd vertrouwen aldus worden uitgelegd dat het overmacht oplevert, zodat de exploitant te goeder trouw geheel of

gedeeltelijk kan worden vrijgesteld van de sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG?

3.

- a. Staat artikel 49, lid 3, van het Handvest, waarin het evenredigheidsbeginsel is neergelegd, eraan in de weg dat de boete voor het niet inleveren van emissierechten forfaitair wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG, wanneer die bepaling het niet mogelijk maakt een sanctie op te leggen die evenredig is aan de door de exploitant gemaakte inbreuk?
- b. Indien de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord, dienen het gelijkheidsbeginsel van artikel 20 van het Handvest, het algemene beginsel van de goede trouw en het beginsel ‚fraus omnia corrumpit‘ dan aldus te worden uitgelegd dat zij, wat de forfaitaire sanctie betreft die op grond van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG moet worden opgelegd en waaraan automatisch de bekendmaking wordt gekoppeld als bedoeld in artikel 20, lid 7, [van de wet van 23 december 2004], eraan in de weg staan dat de exploitant te goeder trouw die slechts nalatig is geweest en overigens in de overtuiging verkeert dat hij zijn verplichtingen met betrekking tot de inlevering van emissierechten uiterlijk op 30 april van het desbetreffende jaar is nagekomen, op dezelfde manier wordt behandeld als een exploitant die bedrog heeft gepleegd?
- c. Indien de voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord, verdraagt de toepassing van de forfaitaire sanctie, zonder dat de nationale rechter die sanctie kan matigen, tenzij er sprake is van overmacht, en van de automatische bekendmakingssanctie, zich dan met artikel 47 van het Handvest, waarin het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is neergelegd?
- d. Indien er geen sprake is van strijdigheid met artikel 47 van het Handvest, impliceert de omstandigheid dat op basis van de aangegeven wil van de Europese wetgever een vaste financiële sanctie en de automatische bekendmakingssanctie, zonder rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel, zonder meer worden toegewezen, tenzij er sprake is van overmacht in enge zin, dan niet dat de nationale rechter moet wijken voor de vermeende wil van de Europese wetgever en dat er ten onrechte geen sprake is van rechterlijke toetsing aan artikel 47 en artikel 49, lid 3, van het Handvest?
- e. Impliceert de omstandigheid dat er geen sprake is van rechterlijke toetsing door de nationale rechter met betrekking tot de forfaitaire sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG en de automatische bekendmakingssanctie van artikel 20, lid 7, [van de wet

van 23 december 2004], in het licht van het antwoord op de voorgaande vraag, dan niet dat de in wezen vruchtbare dialoog tussen het Hof en de hoogste nationale rechters wordt verbroken als gevolg van een door het Hof bekrachtigde kant-en-klare oplossing (tenzij er sprake is van overmacht in enge zin), met als gevolg dat de hoogste nationale rechter geen echte dialoog kan voeren, aangezien hij de sanctie zonder meer moet toewijzen als er geen sprake is van overmacht?

4. Kan, in het licht van de antwoorden op de vorige vragen, het begrip overmacht aldus worden uitgelegd dat er rekening wordt gehouden met de onredelijke gevolgen voor de exploitant te goeder trouw, wanneer de betaling van de forfaitaire sanctie van artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87/EG en de automatische bekendmakingssanctie van artikel 20, lid 7, [van de wet van 23 december 2004] aanzienlijke financiële risico's en kredietverliezen met zich meebrengen die tot het ontslag van zijn personeel of zelfs tot zijn faillissement kunnen leiden?"