



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

20. januar 2022 *

[Tekst berigtiget ved kendelse af 2. marts 2022]

»Præjudiciel forelæggelse – system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – direktiv 2003/87/EF – artikel 3e – inddragelse af luftfartsaktiviteter – direktiv 2008/101/EF – gratistildeling og gratis udstedelse af kvoter til luftfartøjsoperatører – en sådan operatørs indstilling af sin virksomhed på grund af insolvens – den kompetente nationale myndigheds afgørelse om afslag på at udstede kvoter til kurator i det konkursramte selskab«

I sag C-165/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 30. marts 2020, indgået til Domstolen den 16. april 2020, i sagen

ET, som kurator for Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG,

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Femte Afdeling, formanden for Fjerde Afdeling, C. Lycourgos (refererende dommer), samt dommerne I. Jarukaitis og M. Ilešič,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. juni 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

- ET, som kurator for Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, ved Rechtsanwälte B. Schröder og H. Krüger,

* Processprog: tysk.

- [Som berigtiget ved kendelse af 2. marts 2022] Forbundsrepublikken Tyskland ved A. Nendl-Damerius, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt G. Buchholz,
 - den tyske regering først ved J. Möller, P.-L. Krüger og S. Heimerl, derefter ved J. Möller og P.-L. Krüger, som befuldmægtigede,
 - Europa-Kommissionen ved B. De Meester, C. Hermes og G. Wils, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. september 2021, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2392 af 13. december 2017 (EUT 2017, L 350, s. 7) (herefter »direktiv 2003/87«), samt om gyldigheden af artikel 10, stk. 5, artikel 29, artikel 55, stk. 1, litra a), og artikel 55, stk. 3, samt artikel 56 i Kommissionens forordning (EU) nr. 389/2013 af 2. maj 2013 om oprettelse af et EU-register i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF og nr. 406/2009/EF, og om ophævelse af Kommissionens forordning (EU) nr. 920/2010 og nr. 1193/2011 (EUT 2013, L 122, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem ET, som kurator for Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KF (herefter »Air Berlin«) og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret ved Umweltbundesamt (forbundsmiljøstyrelsen), vedrørende en afgørelse om ophør af gratis udstedelse af tidligere tildelte drivhusgasemissionskvoter.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

- 3 Artikel 1, første afsnit, i direktiv 2003/87, med overskriften »Formål«, bestemmer:
»Ved dette direktiv fastlægges et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner [...] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.«
- 4 Direktivets artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende i stk. 1:
»Dette direktiv finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II.«

- 5 Det nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:
- »I dette direktiv forstås ved: [...]
- [...]
- o) »luftfartøjsoperatør«: en person, der driver et luftfartøj på det tidspunkt, hvor det udfører en af de i bilag I nævnte luftfartsaktiviteter, eller ejeren af luftfartøjet, hvis førstnævnte person er ukendt eller ikke er identificeret af ejeren
- [...]«
- 6 Samme direktivs artikel 3c med overskriften »samlet mængde kvoter til luftfart« bestemmer:
- »1. For perioden fra den 1. januar 2012 til den 31. december 2012 svarer den samlede mængde kvoter, der skal tildeles luftfartøjsoperatørerne, til 97% af de historiske luftfartsemissioner.
2. For [...] periode[n], der begynder den 1. januar 2013, og, såfremt der ikke foretages nogen ændringer [...], for hver efterfølgende periode svarer den samlede mængde kvoter, der skal tildeles luftfartøjsoperatørerne, til 95% af de historiske luftfartsemissioner ganget med antallet af år i perioden.
- [...]
- 3a. Tildeling af kvoter til luftfartsaktiviteter til og fra flyvepladser beliggende i lande uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (»EØS«) efter den 31. december 2023 er omfattet af den revision, der er omhandlet i artikel 28b.
- [...]«
- 7 Artikel 3d i direktiv 2003/87 med overskriften »Metode til tildeling af kvoter til luftfart ved auktion« bestemmer:
- »1. I den i artikel 3c, stk. 1, nævnte periode bortauktioneres 15% af kvoterne.
2. Fra [den] 1. januar 2013 bortauktioneres 15% af kvoterne. [...]
- [...]«
- 8 Direktivets artikel 3e med overskriften »Tildeling og udstedelse af kvoter til luftfartøjsoperatører« har følgende ordlyd:
- »1. For hver af de i artikel 3c nævnte perioder kan hver luftfartøjsoperatør ansøge om en tildeling af kvoter, der skal tildeles gratis. Ansøgning kan indgives ved at forelægge den kompetente myndighed i den administrerende medlemsstat verificerede tonkilometerdata for de luftfartsaktiviteter, der er opført i bilag I og udført af den pågældende luftfartøjsoperatør for overvågningsåret. [...] En ansøgning skal indgives senest 21 måneder inden begyndelsen af den periode, den vedrører [...]

2. Senest 18 måneder inden begyndelsen af den periode, ansøgningen vedrører [...], forelægger medlemsstaterne Kommissionen de ansøgninger, de har modtaget i medfør af stk. 1.

3. Senest 15 måneder inden hver af de perioder, der er nævnt i artikel 3c, stk. 2, begynder [...], udfører Kommissionen beregninger og vedtager en beslutning om:

- a) den samlede mængde kvoter, der skal tildeles for den pågældende periode efter artikel 3c
- b) det antal kvoter, der skal bortauktioneres i den pågældende periode efter artikel 3d
- c) det antal kvoter i den særlige reserve for luftfartøjsoperatører i den pågældende periode efter artikel 3f, stk. 1
- d) det antal kvoter, der skal tildeles gratis i den pågældende periode, ved at trække antallet af kvoter som omhandlet i litra b) og c) fra det samlede antal kvoter, som der træffes beslutning om efter litra a), og
- e) den benchmarking, der skal anvendes til at tildele kvoter gratis til luftfartøjsoperatører, hvis ansøgninger er forelagt Kommissionen i overensstemmelse med stk. 2.

[...]

4. Inden tre måneder efter den dato, hvor Kommissionen vedtager en beslutning i medfør af stk. 3, beregner og offentliggør hver administrerende medlemsstat:

- a) den samlede tildeling af kvoter for perioden til hver luftfartøjsoperatør, hvis ansøgning er forelagt Kommissionen i overensstemmelse med stk. 2, beregnet ved at gange de i ansøgningen anførte tonkilometerdata med den benchmarking, der er omhandlet i stk. 3, litra e), og
- b) den tildeling af kvoter til hver luftfartøjsoperatør for hvert år, som beregnes ved at dividere luftfartøjsoperatørens samlede tildeling af kvoter for perioden som beregnet i medfør af litra a) med antallet af år i den periode, hvori luftfartøjsoperatøren udfører en af de i bilag I nævnte luftfartsaktiviteter.

5. Senest den 28. februar 2012 og senest den 28. februar i hvert efterfølgende år udsteder den kompetente myndighed i den administrerende medlemsstat til hver luftfartøjsoperatør det antal kvoter, der er tildelt den pågældende luftfartøjsoperatør for det pågældende år i henhold til denne artikel eller artikel 3f.«

9 Direktivets artikel 3f med overskriften »Særlig reserve for visse luftfartøjsoperatører« bestemmer:

»1. I hver af de i artikel 3c, stk. 2, nævnte perioder sættes 3% af den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, til side i en særlig reserve for luftfartøjsoperatører:

- a) der påbegynder en luftfartsaktivitet henhørende under bilag I efter det overvågningsår, for hvilket der blev indgivet tonkilometerdata, jf. artikel 3e, stk. 1, for en periode som omhandlet i artikel 3c, stk. 2, eller

b) hvis tonkilometerdata i gennemsnit stiger med mere end 18% om året mellem det overvågningsår, for hvilket der blev indgivet tonkilometerdata, jf. artikel 3e, stk. 1, for en periode som omhandlet i artikel 3c, stk. 2, og det andet kalenderår i denne periode

og hvis aktivitet i henhold til litra a) eller supplerende aktivitet i henhold til litra b) ikke helt eller delvis er en fortsættelse af en luftfartsaktivitet, som tidligere blev udført af en anden luftfartøjsoperatør.

2. En luftfartøjsoperatør, der er omfattet af stk. 1, kan ansøge om gratis tildeling af kvoter fra den særlige reserve ved at indgive en ansøgning til den kompetente myndighed i den administrerende medlemsstat. En ansøgning skal indgives senest den 30. juni i det tredje år af den i artikel 3c, stk. 2, omhandlede periode, som den vedrører.

[...]«

- 10 Samme direktivs artikel 12 med overskriften »Overdragelse, returnering og annullering af kvoter« fastsætter i stk. 2a:

»De administrerende medlemsstater sørger for, at hver luftfartøjsoperatør senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter svarende til de samlede emissioner i det foregående kalenderår fra luftfartsaktiviteter i bilag I, for hvilke den er luftfartøjsoperatør [...]. Medlemsstaterne sørger for, at kvoter, der returneres i overensstemmelse med dette stykke, derefter annulleres.«

- 11 Artikel 28a i direktiv 2003/87 med overskriften »Undtagelser, der finder anvendelse forud for gennemførelsen af [Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO's)] globale markedsbaserede foranstaltning« har følgende ordlyd:

»1. Uanset artikel 12, stk. 2a, artikel 14, stk. 3, og artikel 16 betragter medlemsstaterne kravene i disse bestemmelser [som] opfyldte, og medlemsstaterne pålægger ikke luftfartsoperatørerne sanktioner for så vidt angår:

- a) alle emissioner fra flyvninger til eller fra flyvepladser i lande uden for EØS i hvert kalenderår fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2023, dog med forbehold af den i artikel 28b omhandlede revision
- b) alle emissioner fra flyvninger mellem en flyveplads i en region i den yderste periferi i den i artikel 349 [TEUF] anvendte betydning og en flyveplads i en anden region i EØS i hvert kalenderår fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2023, dog med forbehold af den i artikel 28b omhandlede revision.

[...]

2. Uanset artikel 3e og 3f får luftfartøjsoperatører, der er omfattet af undtagelserne i nærværende artikels stk. 1, litra a) og b), hvert år udstedt et antal gratis kvoter, der reduceres i forhold til den reduktion af returneringsforpligtelsen, der er fastsat i disse litraer.

[...]

For så vidt angår aktiviteter i perioden fra den 1. januar 2017 til den 31. december 2023 offentliggør medlemsstaterne inden den 1. september 2018 det antal luftfartskvoter, der er tildelt hver luftfartøjsoperatør.

[...]«

- 12 Direktivets artikel 28b med overskriften »Kommissionens rapportering og revision vedrørende gennemførelsen af ICAO's globale markedsbaserede foranstaltning« bestemmer:

»1. Kommissionen rapporterer inden den 1. januar 2019, og herefter regelmæssigt, til Europa-Parlamentet og til Rådet om, hvilke fremskridt der gøres i ICAO's forhandlinger om gennemførelse af den globale markedsbaserede foranstaltning, der skal finde anvendelse på emissioner fra 2021 [...]

[...]

2. Inden for 12 måneder efter ICAO's vedtagelse af de relevante instrumenter, og inden den globale markedsbaserede foranstaltning tages i anvendelse, forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, hvori den overvejer, hvordan disse instrumenter kan gennemføres i EU-retten ved en revision af dette direktiv. [...]

[...]«

- 13 Bilag I til nævnte direktiv, der har overskriften »Kategorier af aktiviteter omhandlet i direktivet«, indeholder en rubrik, »Luftfart«, der med visse undtagelser omfatter »flyvninger, der afgår fra eller ankommer til en flyveplads, der er beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaten finder anvendelse«.

Direktiv 2008/101/EF

- 14 I 20. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/101/EF af 19. november 2008 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på inddragelse af luftfartsaktiviteter i ordningen for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet (EUT 2009, L 8, s. 3) anføres følgende:

»For at undgå konkurrenceforvridninger bør der opstilles en harmoniseret tildelingsmetode til fastsættelse af den samlede mængde kvoter, der skal udstedes, og til fordeling af kvoter til luftfartøjsoperatørerne. En vis andel af kvotemængden vil blive tildelt ved auktion i overensstemmelse med nærmere regler, der vil blive opstillet af Kommissionen. En særlig reserve af kvoter bør sættes til side for at sikre nye luftfartøjsoperatører adgang til markedet og for at bistå luftfartøjsoperatører, som stærkt øger det antal tonkilometer, som de tilbagelægger. Luftfartøjsoperatører, der indstiller driften, bør fortsat få udstedt kvoter indtil udløbet af den periode, for hvilken der allerede er tildelt gratis kvoter.«

Forordning nr. 389/2013

- 15 Artikel 10 i forordning nr. 389/2013 om »Kontostatus« bestemmer:

»1. En konto kan have følgende status: åben, spærret, udelukket eller lukket.

[...]

5. Efter at den kompetente myndighed har underrettet om, at en luftfartøjsoperatørs flyvninger ikke længere er omfattet af EU-ordningen i henhold til bilag I til direktiv 2003/87/EF i et givet år, sætter den nationale administrator den hertil svarende luftfartøjsoperatørbeholdningskonto til udelukket status efter at have givet den pågældende luftfartøjsoperatør en forhåndsmeddelelse herom, og indtil den kompetente myndighed underretter om, at en luftfartøjsoperatørs flyvninger igen er omfattet af ordningen.

[...]«

- 16 Denne forordnings artikel 29 med overskriften »Lukning af luftfartøjsoperatørers konti« har følgende ordlyd:

»Luftfartøjsoperatørbeholdningskonti lukkes kun af den nationale administrator, hvis den kompetente myndighed har givet anvisning herom, fordi den gennem underretning fra kontohaveren eller gennem anden dokumentation har fået kendskab til, at luftfartøjsoperatøren har fusioneret med en anden luftfartøjsoperatør, eller at luftfartøjsoperatøren har indstillet alle sine aktiviteter omfattet af bilag I til direktiv [2003/87].«

- 17 Forordningens artikel 55 med overskriften »Ændringer i de nationale tildelingstabeller for luftfart« fastsætter:

»1. Den nationale administrator foretager ændringer i den nationale tildelingstabel [...], hvis:

a) en luftfartøjsoperatør er ophørt med alle aktiviteter, der er omfattet af bilag I til direktiv [2003/87]

[...]

3. Kommissionen giver den centrale administrator anvisning om at foretage tilsvarende ændringer i den nationale tildelingstabel [...], hvis Kommissionen mener, at ændringen i den nationale tildelingstabel stemmer overens med direktiv [2003/87] [...]

[...]«

- 18 Samme forordnings artikel 56 med overskriften »Gratistildeling af luftfartskvoter« bestemmer:

»1. Den nationale administrator anfører for hver luftfartøjsoperatør og for hvert år, om luftfartøjsoperatøren bør modtage en tildeling for det pågældende år i den nationale tildelingstabel for luftfart.

2. Fra den 1. februar 2013 sikrer den centrale administrator, at EU-registret automatisk overfører luftfartskvoter fra EU-tildelingskontoen (luftfart) til den relevante åbne eller spærrede luftfartøjsoperatørbeholdningskonto i overensstemmelse med den relevante tildelingstabel [...]

[...]«

Tysk ret

- 19 § 2 stk. 1, med overskriften »Anvendelsesområde« i Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (lov om handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 21. juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »TEHG«), fastsætter i stk. 6:

»I forbindelse med luftfartsaktivitet finder loven anvendelse på alle emissioner fra luftfartøjer som følge af brændstofferbrug. [...] Loven finder kun anvendelse på luftfartsaktivitet udført:

1. af luftfartøjsoperatører med en gyldig tysk driftstilladelse[...] eller
2. af luftfartøjsoperatører, der har fået tildelt Tyskland som deres administrerende medlemsstat [...], og som ikke har en gyldig driftstilladelse udstedt af en anden stat [EØS-stat].

[...]«

- 20 TEHG's § 9 med overskriften »Tildeling af gratis emissionskvoter til operatører af anlæg« fastsætter i stk. 6:

»Tildelingsafgørelsen tilbagekaldes, hvis den som følge af en EU-retsakt skal ændres med tilbagevirkende kraft. [...]«

- 21 TEHG's artikel 11 med overskriften »Normal tildeling af gratis kvoter til luftfartøjsoperatører« har følgende ordlyd:

»(1) Luftfartøjsoperatøren tildeles for en handelsperiode et antal gratis flykvoter svarende til transportpræstationen i referenceåret [...] samt benchmarkingen, der er beregnet efter [...] direktiv 2003/87.

[...]

(6) Den kompetente myndighed skal senest tre måneder efter [Kommissionens] offentliggørelse af benchmarkingen i medfør af artikel 3e, stk. 3, i direktiv 2003/87 tildele kvoterne gratis. [...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 22 Ved afgørelse af 12. december 2011 tildelte Deutsche Emissionshandelsstelle (den tyske myndighed for handel med emissionskvoter, herefter »DEHSt«) i henhold til TEHG's § 11, Air Berlin i alt 28 759 739 gratiskvoter for drivhusgasemissioner (herefter »luftfartskvoterne«), hvoraf 3 360 363 blev tildelt årligt for 2012 og 3 174 922 årligt for perioden fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2020.
- 23 Ved afgørelse af 15. januar 2015 tilbagekaldte DEHSt 9 980 071 luftfartskvoter med den begrundelse, at der ved en EU-retsakt blev indført en midlertidig fritagelse for forpligtelsen til handel med kvoter for visse internationale flyvninger for årene 2013-2016. Tilbagekaldelsen blev endelig, og antallet af luftfartskvoter, der samlet blev tildelt Air Berlin for årene 2012-2020, blev således nedsat til 18 779 668 enheder.

- 24 Den 15. august 2017 indgav Air Berlin begæring om, at selskabet blev taget under insolvensbehandling. Samme dag indledte Amtsgericht Charlottenburg (byretten i Charlottenburg, Tyskland) den foreløbige insolvensbehandling med bevarelse af rådigheden over aktiverne og udpegede sagsøgeren i hovedsagen som midlertidig formueforvalter.
- 25 Den 28. oktober 2017 indstillede Air Berlin officielt sin luftfartsvirksomhed.
- 26 Ved kendelse af 1. november 2017 indledte Amtsgericht Charlottenburg (byretten i Charlottenburg) hovedinsolvensbehandlingen og udpegede sagsøgeren i hovedsagen som formueforvalter. Ved afgørelse af 16. januar 2018 afsluttede denne ret på Air Berlins begæring insolvensbehandlingen med bevarelse af rådigheden over aktiverne og udpegede sagsøgeren i hovedsagen til kurator.
- 27 Ved afgørelse af 28. februar 2018 stilet til sagsøgeren i hovedsagen foretog DEHSt en fornyet delvis tilbagekaldelse af luftfartskvoterne, idet DEHSt nu vurderede, at antallet af disse kvoter, der samlet var tildelt Air Berlin for årene 2013-2020, var 12 159 960 enheder.
- 28 DEHSt baserede denne afgørelse dels på udvidelsen til årene fra 2017 til 2020 af fritagelsen fra forpligtelsen til handel med kvoter for visse internationale flyvninger, dels på den omstændighed, at Air Berlin inden udgangen af 2017 havde indstillet sine luftfartsaktiviteter. DEHSt anførte under hensyn til sidstnævnte omstændighed, at der ikke var grundlag for at udstede luftfartskvoter for årene 2018-2020. Af samme grund besluttede DEHSt at lade Air Berlins luftfartøjsoperatørbeholdningskonto overgå til staten som »udelukket konto« som omhandlet i artikel 10, stk. 5, i forordning nr. 389/2013.
- 29 Sagsøgeren i hovedsagen påklagede denne afgørelse, for så vidt som den var begrundet med, at Air Berlins virksomhed var indstillet. Sagsøgeren påberåbte sig navnlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og fjerde punktum i 20. betragtning til direktiv 2008/101.
- 30 Ved afgørelse af 19. juni 2018 afviste DEHSt denne klage. Ifølge DEHSt kan sagsøgeren i hovedsagen ikke med føje påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, eftersom det fremgår af artikel 10, stk. 5, i forordning nr. 389/2013, at der ikke længere kan udstedes luftfartskvoter, når den pågældende luftfartøjsoperatør ikke længere udfører flyvninger, der er omfattet af handel med drivhusgasemissionskvoter. Der skal ikke tages hensyn til fjerde punktum i 20. betragtning til direktiv 2008/101, idet indholdet af dette punktum ikke afspejles i de materielle bestemmelser i EU-lovgivningen.
- 31 Den 23. juli 2018 ansøgte sagsøgeren i hovedsagen om retshjælp med henblik på at anlægge sag. Ved kendelse af 16. december 2019 bevilgede Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (appeldomstol i forvaltningsretlige sager i Berlin-Brandenburg, Tyskland) en sådan hjælp, idet den fandt, at det kunne følge af direktiv 2008/101, at ophør af luftfartsaktiviteter ikke begrundede en tilbagekaldelse af luftfartskvoter.
- 32 Den 2. januar 2020 har sagsøgeren i hovedsagen anlagt sag ved Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) til prøvelse af afgørelsen af 28. februar 2018. Sagsøgeren har gjort gældende, at TEHG ikke gav mulighed for at tilbagekalde luftfartskvoter i tilfælde af, at luftfartsaktiviteterne ophørte. Det følger utvetydigt af fjerde punktum i 20. betragtning til direktiv 2008/101, at EU-lovgiver har ønsket, at der i et sådant tilfælde fortsat skal tildeles luftfartskvoter.

- 33 Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at Air Berlin nogle måneder inden indstillingen af sine luftfartsaktiviteter solgte størstedelen af de luftfartskvoter, som selskabet var blevet tildelt for 2017. Dette gjorde sagsøgeren ved på grundlag af fuld berettiget forventning at antage, at de kvoter, der var tildelt for årene 2018-2020, fortsat ville blive tildelt selskabet, og at det derfor for 2018 var i stand til at opfylde sine forpligtelser til returnering af kvoter for emissioner som følge af de flyvninger, der blev foretaget i 2017.
- 34 En luftfartøjsoperatørs ret til at opretholde de luftfartskvoter, som denne er blevet tildelt, er ikke underlagt nogen særlig betingelse og afhænger heller ikke af, om andre aktører, efter at denne operatør har indstillet sin virksomhed, fortsætter disse aktiviteter som omhandlet i artikel 3f, stk. 1, i direktiv 2003/87. Sagsøgeren i hovedsagen har imidlertid præciseret, at Air Berlins ankomst- og afgangstidspunkter (*slots*) efter indstillingen af virksomhedens aktiviteter blev solgt til andre luftfartsselskaber.
- 35 Ifølge sagsøgte i hovedsagen var den oprindelige tildelingsbeslutning baseret på den formodning, at Air Berlin i hele perioden for handel med kvoter for drivhusgasemissioner (herefter »den omhandlede handelsperiode«) ville udøve luftfartsaktiviteter, der var omfattet af forpligtelsen til at handle med kvoter for drivhusgasemissioner. Efter at Air Berlin er ophørt med at drive virksomhed, er selskabet imidlertid ikke længere omfattet af systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner (herefter »ETS«) som fastsat i direktiv 2003/87, således at dets luftfartøjsoperatørbeholdningskonto i henhold til artikel 10, stk. 5, i forordning nr. 389/2013 er blevet udelukket fra dette system. Med udløbet af sin licens den 1. februar 2018 havde Air Berlin i øvrigt ikke længere status som luftfartøjsoperatør som omhandlet i TEHG's § 2, stk. 6.
- 36 Hvad angår fjerde punktum i 20. betragtning til direktiv 2008/101 har sagsøgte i hovedsagen gjort gældende, at dette punktum er i strid med ETS og derfor ikke kan tages i betragtning. Sagsøgte er i øvrigt af den opfattelse, at sagsøgeren i hovedsagen ikke kan påberåbe sig nogen berettiget forventning hos Air Berlin, idet selskabet ikke med rimelighed kunne antage, at det ville fortsætte med at modtage luftfartskvoter efter indstillingen af sin virksomhed.
- 37 Den forelæggende ret har fastslået, at lovligheden af tilbagekaldelsen af luftfartskvoterne for årene 2018-2020 i vidt omfang afhænger af retsvirkningerne af Air Berlins indstilling af sine luftfartsaktiviteter. I denne henseende er den forelæggende ret navnlig i tvivl om rækkevidden af fjerde punktum i 20. betragtning til direktiv 2008/101. I mangel af en materiel bestemmelse, der underbygger denne sætning, skal Domstolen afklare spørgsmålet om, hvorvidt luftfartskvoterne skal bibeholdes eller tilbagekaldes, hvis aktiviteten ophører.
- 38 Begrebet »fortsættelsen« af luftfartsaktiviteter af andre operatører som omhandlet i artikel 3f, stk. 1, i direktiv 2003/87 skal ligeledes fortolkes, og det skal præciseres, om bibeholdelsen af luftfartskvoterne afhænger af en sådan fortsættelse.
- 39 Såfremt Domstolen måtte fastslå, at EU-retten er til hinder for tilbagekaldelse af luftfartskvoter i de tilfælde, hvor luftfartsaktiviteterne indstilles, skal der endvidere for det første foretages en undersøgelse af gyldigheden af artikel 10, 29, 55 og 56 i forordning nr. 389/2013, for så vidt som disse bestemmelser i tilfælde af en indstilling af disse aktiviteter fastsætter udelukkelse eller lukning af luftfartøjsoperatørbeholdningskontoen, og for det andet skal det afgøres, om den omhandlede handelsperiode for luftfartøjsoperatørerne er ophørt den 31. december 2020 eller først vil blive afsluttet den 31. december 2023, som omhandlet i artikel 28a og 28 b i direktiv 2003/87. Såfremt Domstolen måtte fastslå, at denne periode er udløbet den 31. december 2020,

skal det i denne forbindelse yderligere præciseres, om luftfartskvoter vedrørende den nævnte periode stadig kan tildeles efter den 31. december 2020 til opfyldelse af en retsafgørelse, der er afsagt efter denne dato.

- 40 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal direktiv [2003/87] og [2008/101], henset til 20. betragtning til direktiv [2008/101], fortolkes således, at de er til hinder for at tilbagekalde en gratistildeling af luftfartskvoter til en luftfartøjsoperatør for 2018, 2019 og 2020, når tildelingen er sket for 2013-2020, og luftfartøjsoperatøren har indstillet sine luftfartsaktiviteter i 2017 på grund af konkurs?

Skal artikel 3f, stk. 1, i direktiv [2003/87] fortolkes således, at tilbagekaldelsen af tildelingsafgørelsen efter indstilling af luftfartsaktiviteterne på grund af konkurs afhænger af, om luftfartsaktiviteterne fortsættes af andre luftfartøjsoperatører? Skal artikel 3f, stk. 1, i direktiv [2003/87] fortolkes således, at der er tale om en fortsættelse af luftfartsaktiviteterne, når der (for så vidt angår det konkursramte luftfartsselskabs forretning med korte og mellemlange ruter) delvis er foretaget salg af landingsrettigheder i såkaldte koordinerede lufthavne (slots) til tre andre lufttransportoperatører?

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

Er bestemmelserne i artikel 10, stk. 5, artikel 29, artikel 55, stk. 1, litra a), og [artikel 55,] stk. 3, samt artikel 56 i forordning [nr. 389/2013] forenelige med direktiv [2003/87] og [2008/101] og gyldige, for så vidt som de er til hinder for at udstede gratis luftfartskvoter, der er blevet tildelt, men endnu ikke udstedt, såfremt luftfartsoperatøren indstiller luftfartsaktiviteterne på grund af konkurs?

- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

Skal direktiv [2003/87] og [2008/101] fortolkes således, at det i henhold til EU-retten er bydende nødvendigt at annullere afgørelsen om gratistildeling af luftfartskvoter?

- 4) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og såfremt det tredje spørgsmål besvares benægtende:

Skal artikel 3c, stk. 3a, artikel 28a, stk. 1 og 2, samt artikel 28b, stk. 2, i direktiv [2003/87] [...] fortolkes således, at den tredje handelsperiode [for luftfartøjsoperatører] ikke udløber ved udgangen af 2020, men derimod først i 2023?

- 5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares benægtende:

Kan en ret til mertildeling af gratis [luftfarts]kvoter for luftfartøjsoperatører for tredje handelsperiode [...] efter udløbet af tredje handelsperiode opfyldes med en ret til tildeling for fjerde handelsperiode, hvis eksistensen af en sådan ret til tildeling først fastslås retsligt efter udløbet af tredje handelsperiode, eller bortfalder en ret til tildeling, som endnu ikke er opfyldt, med udløbet af tredje handelsperiode?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det tredje spørgsmål

- 41 Det første og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, vedrører spørgsmålet om, hvordan ordningen for tildeling af luftfartskvoter skal anvendes i tilfælde af, at den pågældende luftfartøjsoperatør indstiller sine luftfartsaktiviteter.
- 42 Denne ordning er indeholdt i artikel 3e og 3f i direktiv 2003/87, som henhører under direktivets kapitel II med overskriften »Luftfart« og er indsat i dette direktiv ved direktiv 2008/101.
- 43 Det må derfor fastslås, at den forelæggende ret med det første og det tredje spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 3e og 3f i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at antallet af luftfartskvoter, der tildeles en luftfartøjsoperatør, skal nedsættes forholdsmæssigt, såfremt den pågældende operatør indstiller sine luftfartsaktiviteter i den omhandlede handelsperiode, for den del af denne periode, hvor disse aktiviteter ikke længere udføres.
- 44 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at artikel 3e, stk. 1-3, i direktiv 2003/87 gør det muligt for hver luftfartøjsoperatør at ansøge om tildeling af luftfartskvoter, idet en sådan ansøgning skal indgives mindst 21 måneder inden påbegyndelsen af en ny handelsperiode. Det tilkommer medlemsstaterne mindst 18 måneder inden begyndelsen af denne periode at indgive de modtagne ansøgninger til Kommissionen, som mindst 15 måneder inden begyndelsen af den nævnte periode træffer afgørelse om bl.a. antallet af disponible luftfartskvoter og det benchmark, der skal anvendes til deres tildeling.
- 45 Direktivets artikel 3e, stk. 4, bestemmer, at hver medlemsstat senest tre måneder efter vedtagelsen af denne afgørelse beregner og offentliggør dels den samlede tildeling af kvoter for den pågældende periode til hver berørt luftfartsoperatør, dels »den tildeling af kvoter til hver luftfartøjsoperatør for hvert år, som beregnes ved at dividere luftfartøjsoperatørens samlede tildeling af kvoter for perioden [...] med antallet af år i den periode, hvori luftfartøjsoperatøren udfører en af de i bilag I nævnte luftfartsaktiviteter«.
- 46 Det fremgår således af artikel 3e, stk. 4, i direktiv 2003/87, at den samlede mængde luftfartskvoter, der tildeles en luftfartøjsoperatør for en bestemt handelsperiode, beregnes ex ante, og at antallet af luftfartskvoter, der tildeles årligt, i denne forbindelse ligeledes fastsættes ved at dividere dette samlede antal år med det antal år, for hvilke driftslederen udfører luftfartsaktiviteter som omhandlet i bilag I til dette direktiv, idet kun disse aktiviteter er underlagt ETS.
- 47 Dernæst præciseres det i direktivets artikel 3e, stk. 5, at dette årlige antal luftfartskvoter udstedes til den pågældende »luftfartøjsoperatør« senest den 28. februar hvert år i den pågældende periode.
- 48 Det følger af disse forhold, at ordningen for tildeling af luftfartskvoter forudsætter, at modtageren af denne tildeling udfører luftfartsaktiviteter som omhandlet i bilag I til direktiv 2003/87, og at disse kvoter tildeles i årlige rater, forudsat at den berettigede ligeledes på tidspunktet for den faktiske overdragelse af de nævnte kvoter er en »luftfartøjsoperatør«, idet dette begreb i direktivets artikel 3, litra o), henviser til »en person, der driver et luftfartøj på det tidspunkt, hvor det udfører en af de i bilag I nævnte luftfartsaktiviteter«.

- 49 Henset til disse nærmere bestemmelser for ordningen for tildeling af luftfartskvoter og navnlig til den forbindelse, som EU-lovgiver udtrykkeligt har fastsat mellem på den ene side tildelingen og udstedelsen af disse kvoter og på den anden side udførelsen af luftfartsaktiviteter, der er underlagt ETS, skal det fastslås, at gennemførelsen af sådanne aktiviteter i hele den omhandlede handelsperiode ikke udgør en simpel formodning, på grundlag af hvilken den årlige beregning af luftfarten foretages, men en materiel betingelse for tildelingen af disse rater indtil den faktiske tildeling af disse kvoter.
- 50 Når en luftfartøjsoperatør indstiller sine aktiviteter i løbet af en handelsperiode og således mister sin egenskab af luftfartøjsoperatør som omhandlet i direktiv 2003/87 og følgelig fratages de tildelte luftfartskvoter for de år, operatøren fremover ikke har nogen luftfartsaktivitet, kan kuratoren for denne tidligere luftfartøjsoperatør følgelig ikke med føje påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 51 Det bemærkes i denne forbindelse, at dette princip gælder for enhver retsundergiven, hos hvem en administrativ myndighed har skabt begrundede forventninger på baggrund af præcise løfter, som myndigheden har afgivet til den pågældende (dom af 15.4.2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis). Som generaladvokaten har anført i punkt 81 i forslaget til afgørelse, er der imidlertid intet i de sagsakter, som Domstolen råder over, der tyder på, at præcise løfter om udstedelse af luftfartskvoter indtil afslutningen af handelsperioden på noget som helst tidspunkt blev afgivet til Air Berlin eller, da denne var insolvent, til sagsøgeren i hovedsagen. Som anført i denne doms præmis 48 og 49 kan tildelingen af luftfartskvoter for en handelsperiode navnlig ikke forstås således, at den under alle omstændigheder sikrer udstedelsen af disse kvoter indtil udløbet af denne periode.
- 52 Denne konklusion ændres ikke af fjerde punktum i 20. betragtning til direktiv 2008/101.
- 53 Isoleret set giver dette punktum, der fremgår af præamblen til den retsakt, hvorved EU-lovgiver har integreret luftfartsaktiviteterne i ETS, og hvorefter »luftfartøjsoperatører, der indstiller driften, [...] fortsat [bør] få udstedt kvoter indtil udløbet af den periode, for hvilken der allerede er tildelt gratis kvoter«, anledning til at tro, at EU-lovgiver har ønsket, at de årlige rater af de luftfartskvoter, der tildeles for en handelsperiode, udstedes indtil udgangen af denne periode, også selv om luftfartsaktiviteterne er blevet indstillet.
- 54 Uden at det er nødvendigt for Domstolen at undersøge de omstændigheder, der har ført til, at det nævnte punktum fremgår af præamblen til direktiv 2008/101, må det imidlertid konstateres, at denne betragtning modsiges af artikel 3e, stk. 4 og 5, i direktiv 2003/87, hvis ordlyd fremhæver den nødvendige forbindelse mellem på den ene side tildelingen og udstedelsen af luftfartskvoter og på den anden side den faktiske udøvelse af luftfartsaktiviteter som omhandlet i bilag I til dette direktiv.
- 55 Der skal således i overensstemmelse med Domstolens praksis, ifølge hvilken præamblen til en EU-retsakt ikke er retligt bindende og ikke kan påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller for at fortolke dem i åbenbar strid med bestemmelsens ordlyd (jf. bl.a. dom af 19.6.2014, Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, præmis 31, og af 25.11.2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Familieydelse for fastboende udlændinge), C-303/19, EU:C:2020:958, præmis 26), ses bort fra muligheden for kurator for en

tidligere luftfartøjsoperatør at påberåbe sig fjerde punktum i 20. betragtning til direktiv 2008/101 med henblik på at gøre krav på de aktiver, der tilhører det insolvente selskab, for at få udbetalt luftfartskvoter for årene uden luftfartsaktivitet.

- 56 Det skal tilføjes, at udstedelsen til kuratoren for en tidligere luftfartøjsoperatør af luftfartskvoter for de år, hvor der ikke udøves luftfartsvirksomhed som omhandlet i bilag I til direktiv 2003/87, ikke alene er uforenelig med ordlyden af dette direktivs artikel 3e, men ligeledes med formålet med og den generelle opbygning af ETS.
- 57 I denne henseende skal det bemærkes, at ETS, som indført med direktiv 2003/87, har til endeligt formål at beskytte miljøet, og systemet hviler på en økonomisk logik, som stimulerer alle deltagere til at udlede en mindre mængde drivhusgasser end de oprindeligt tildelte kvoter med henblik på en afhændelse af overskuddet til en anden deltager, der har produceret en større emissionsmængde end de tildelte kvoter (dom af 3.12.2020, *Ingredion Germany*, C-320/19, EU:C:2020:983, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis). Dette formål og denne logik for ETS er med de ændringer, som er indført ved direktiv 2008/101, blevet udvidet til at finde anvendelse på luftfartssektoren (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, *Air Transport Association og America m.fl.*, C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 138-140).
- 58 Den generelle opbygning af direktiv 2003/87 hviler således på en nøjagtig bogføring af udlevering, besiddelse, overdragelse og annullering af drivhusgasemissionskvoter (dom af 8.3.2017, *ArcelorMittal Rodange og Schifflange*, C-321/15, EU:C:2017:179, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis). I denne henseende kræver dette direktiv bl.a. i artikel 12, stk. 2a, at hver luftfartøjsoperatør hvert år returnerer »et antal kvoter svarende til de samlede emissioner i det foregående kalenderår fra luftfartsaktiviteter i bilag I, for hvilke den er luftfartsoperatør [...]«.
- 59 Som generaladvokaten har anført i punkt 95 i forslaget til afgørelse, er udstedelsen af luftfartskvoter til kuratoren for en tidligere luftfartøjsoperatør for de år, hvor denne ikke længere har udøvet luftfartsaktiviteter, uden sammenhæng med såvel dette formål som denne generelle opbygning af ETS og vil blot kunne skabe en ekstra indtægt for denne tidligere luftfartøjsoperatørs kreditorer.
- 60 For så vidt som den forelæggende rets spørgsmål ligeledes vedrører artikel 3f i direktiv 2003/87, skal det endelig bemærkes, at denne artikel i stk. 1 fastsætter, at der skal oprettes en særlig reserve for tildeling af luftfartskvoter i tilfælde af nye eller supplerende luftfartsaktiviteter på betingelse af, at disse aktiviteter ikke indgår i fortsættelsen af luftfartsaktiviteter, der tidligere blev udøvet af en anden luftfartøjsoperatør.
- 61 Det fremgår således, at denne bestemmelse ikke omhandler den situation, hvor en luftfartøjsoperatør indstiller sine aktiviteter, men den situation, hvor en sådan operatør udøver nye eller supplerende luftfartsaktiviteter. Den særlige reservefond, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, kan således hverken vedrøre Air Berlin eller sagsøgeren i hovedsagen.
- 62 Hvis det antages, at Air Berlins luftfartsaktiviteter blev fortsat af andre operatører, følger det desuden af selve ordlyden af nævnte artikel 3f, stk. 1, at sådanne nye eller supplerende aktiviteter, som disse operatører udøver i forbindelse med fortsættelsen af luftfartsaktiviteter, som Air Berlin tidligere har udøvet, ville være udelukket fra denne bestemmelses anvendelsesområde.
- 63 Det følger heraf, at artikel 3f i direktiv 2003/87 er uden relevans for besvarelsen af det første og det tredje spørgsmål.

- 64 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de erhvervsdrivende, der i givet fald har videreført Air Berlins luftfartsaktiviteter, uafhængigt af dette direktivs artikel 3f, kan påberåbe sig en ret til at få overført kvoter, der oprindeligt var tildelt Air Berlin og derefter blev tilbagekaldt som følge af Air Berlins indstilling af luftfartsaktiviteter, til deres luftfartøjsoperatørbeholdningskonti, skal det bemærkes, at intet i forelæggelsesafgørelsen eller i de indlæg, der er indgivet til Domstolen, tyder på, at en sådan ret påberåbes i tvisten i hovedsagen. Spørgsmålet om en sådan overførsel kan derfor ikke behandles inden for rammerne af den foreliggende præjudicielle forelæggelse.
- 65 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 3e i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at antallet af luftfartskvoter, der tildeles en luftfartøjsoperatør, skal nedsættes forholdsmæssigt, såfremt den pågældende operatør indstiller sine luftfartsaktiviteter i den omhandlede handelsperiode, for den del af perioden, hvor disse aktiviteter ikke længere udføres.

Det andet, det fjerde og det femte spørgsmål

- 66 Henset til besvarelsen af det første og det tredje spørgsmål er det ufornuddent at behandle det andet, det fjerde og det femte spørgsmål.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 3e i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/2392 af 13. december 2017, skal fortolkes således, at antallet af gratis tildelte kvoter for drivhusgasemissioner, der tildeles en luftfartøjsoperatør, skal nedsættes forholdsmæssigt, såfremt den pågældende operatør indstiller sine luftfartsaktiviteter i den omhandlede handelsperiode, for den del af perioden, hvor disse aktiviteter ikke længere udføres.

Underskrifter