ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

20 januari 2022 *

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 2 maart 2022]

„Prejudiciële verwijzing – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten – Richtlijn 2003/87/EG – Artikel 3 sexies – Opneming van luchtvaartactiviteiten – Richtlijn 2008/101/EG – Kosteloze toewijzing en verlening van emissierechten aan vliegtuigexploitanten – Stopzetting van de activiteiten van een vliegtuigexploitant wegens insolventie – Besluit van de bevoegde nationale autoriteit waarbij wordt geweigerd emissierechten te verlenen aan de curator van de onderneming in liquidatie”

In zaak C-165/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland) bij beslissing van 30 maart 2020, ingekomen bij het Hof op 16 april 2020, in de procedure

ET, in de hoedanigheid van curator van Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG,

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Vijfde kamer, C. Lycourgos (rapporteur), president van de Vierde kamer, I. Jarukaitis en M. Ilešič, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 juni 2021,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

– ET, in de hoedanigheid van curator van Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, vertegenwoordigd door B. Schröder en H. Krüger, Rechtsanwälte,

– [zoals gerectificeerd bij beschikking van 2 maart 2022] de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door A. Wendl-Damerius als gemachtigde, bijgestaan door G. Buchholz, Rechtsanwalt,

– de Duitse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Möller, P.-L. Krüger en S. Heimerl, vervolgens door J. Möller en P.-L. Krüger als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. De Meester, C. Hermes en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 september 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2017/2392 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 (PB 2017, L 350, blz. 7) (hierna: „richtlijn 2003/87”), en de geldigheid van artikel 10, lid 5, artikel 29, artikel 55, lid 1, onder a), en lid 3, en artikel 56 van verordening (EU) nr. 389/2013 van de Commissie van 2 mei 2013 tot instelling van een EU-register overeenkomstig richtlijn 2003/87, beschikkingen nrs. 280/2004/EG en 406/2009/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de verordeningen (EU) nr. 920/2010 en 1193/2011 van de Commissie (PB 2013, L 122, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ET, in de hoedanigheid van curator van Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (hierna: „Air Berlin”), en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door het Umweltbundesamt (federaal milieuagentschap), over een besluit tot stopzetting van de kosteloze verlening van eerder toegewezen broeikasgasemissierechten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

3 Artikel 1 van richtlijn 2003/87, met als opschrift „Onderwerp", bepaalt het volgende in de eerste alinea:

„Bij deze richtlijn wordt een [regeling] vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten, […] teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen."

4 Artikel 2 van die richtlijn, met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen."

5 Artikel 3 van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Definities", luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

o) ‚vliegtuigexploitant': persoon die een luchtvaartuig exploiteert op het moment dat dit een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent of, wanneer die persoon niet bekend is of niet is geïdentificeerd door de eigenaar van het vliegtuig, de eigenaar van het vliegtuig;

[…]"

6 In artikel 3 quater van die richtlijn, met als opschrift „Totale hoeveelheid emissierechten voor de luchtvaart", is het volgende opgenomen:

„1. Voor de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 is de totale hoeveelheid aan vliegtuigexploitanten toe te wijzen emissierechten gelijk aan 97 % van de historische luchtvaartemissies.

2. Voor de […] periode die ingaat op 1 januari 2013, en, indien er […] geen wijzigingen zijn aangebracht, voor iedere volgende periode, is de totale hoeveelheid aan vliegtuigexploitanten toe te wijzen emissierechten gelijk aan 95 % van de historische luchtvaartemissies vermenigvuldigd met het aantal jaren in de periode.

[…]

3 bis. Elke toewijzing van emissierechten voor luchtvaartactiviteiten naar of van luchtvaartterreinen gelegen in landen buiten de Europese Economische Ruimte (‚EER') na 31 december 2023 is onderworpen aan de in artikel 28 ter bedoelde evaluatie.

[…]"

7 Artikel 3 quinquies van richtlijn 2003/87, met als opschrift „Toewijzingsmethode voor emissierechten voor de luchtvaart middels veiling", luidt:

„1. Voor de in artikel 3 quater, lid 1, bedoelde periode wordt 15 % van de rechten geveild.

2. Vanaf 1 januari 2013 wordt 15 % van de rechten geveild. […]

[…]"

8 In artikel 3 sexies van die richtlijn, met als opschrift „Toewijzing en verlening van emissierechten aan vliegtuigexploitanten", valt te lezen:

„1. Voor elke in artikel 3 quater bedoelde periode kan elke vliegtuigexploitant een aanvraag indienen voor een toewijzing van kosteloos toe te wijzen emissierechten. Een aanvraag kan worden ingediend door aan de bevoegde instantie in de administrerende lidstaat geverifieerde tonkilometergegevens over te leggen over de in bijlage I vermelde luchtvaartactiviteiten die door die vliegtuigexploitant zijn uitgevoerd in het jaar waarop de bewaking betrekking heeft. […] Aanvragen moeten ten minste 21 maanden vóór het begin van de periode waarop de aanvraag betrekking heeft, worden ingediend […].

2. Ten minste 18 maanden vóór het begin van de periode waarop de aanvraag betrekking heeft, […], leggen de lidstaten de uit hoofde van lid 1 ontvangen aanvragen voor aan de Commissie.

3. Ten minste 15 maanden vóór het begin van iedere in artikel 3 quater, lid 2, bedoelde periode, […] berekent de Commissie in een besluit:

a) de totale hoeveelheid emissierechten die overeenkomstig artikel 3 quater voor die periode zal worden toegewezen;

b) de hoeveelheid emissierechten die overeenkomstig artikel 3 quinquies in die periode zal worden geveild;

c) de hoeveelheid rechten in de bijzondere reserve voor vliegtuigexploitanten in die periode overeenkomstig artikel 3 septies, lid 1;

d) de hoeveelheid voor die periode kosteloos toe te wijzen rechten, zijnde de totale hoeveelheid rechten waartoe onder a) is besloten, minus de hoeveelheid rechten onder b) en c), en

e) de benchmark die zal worden gebruikt voor de kosteloze toewijzing van emissierechten aan vliegtuigexploitanten wier aanvragen overeenkomstig lid 2 zijn ingediend bij de Commissie.

[…]

4. Binnen 3 maanden na de datum waarop de Commissie een besluit krachtens lid 3 neemt, berekent en publiceert iedere administrerende lidstaat de volgende hoeveelheden:

a) de totale hoeveelheid van emissierechten die voor de periode wordt toegewezen aan iedere vliegtuigexploitant van wie de aanvraag overeenkomstig lid 2 is ingediend bij de Commissie, berekend door de in de aanvraag opgenomen tonkilometergegevens te vermenigvuldigen met de in lid 3, onder e), bedoelde benchmark, en

b) de hoeveelheid van emissierechten die voor elk jaar aan iedere vliegtuigexploitant wordt toegewezen; die wordt bepaald door diens onder a) berekende totale hoeveelheid emissierechten voor de betreffende periode te delen door het aantal jaren in de periode waarin die vliegtuigexploitant een in bijlage I vermelde luchtvaartactiviteit uitvoert.

5. Vóór 28 februari 2012 en vóór 28 februari van elk daaropvolgend jaar, verleent de bevoegde autoriteit van de administrerende lidstaat iedere vliegtuigexploitant het aantal emissierechten dat die vliegtuigexploitant krachtens dit artikel of artikel 3 septies voor dat jaar is toegewezen."

9 In artikel 3 septies van die richtlijn, met als opschrift „Bijzondere reserve voor bepaalde vliegtuigexploitanten", wordt het volgende bepaald:

„1. In elke in artikel 3 quater, lid 2, bedoelde periode, wordt 3 % van de totale toe te wijzen hoeveelheid rechten opzijgezet in een bijzondere reserve voor vliegtuigexploitanten:

a) die een luchtvaartactiviteit in de zin van bijlage I aanvangen na het jaar waarvoor tonkilometergegevens zijn ingediend volgens artikel 3 sexies, lid 1, met betrekking tot een periode, bedoeld in artikel 3 quater, lid 2, of

b) wier tonkilometergegevens gemiddeld met meer dan 18 % per jaar zijn gestegen tussen het jaar waarvoor tonkilometergegevens zijn ingediend overeenkomstig artikel 3 quinquies, lid 1, betreffende een periode, bedoeld in artikel 3 quater, lid 2, en het tweede kalenderjaar van die periode,

en waarvan de activiteit onder a), of bijkomende activiteit onder b), niet geheel of gedeeltelijk een voortzetting is van een eerder door een andere vliegtuigexploitant uitgevoerde luchtvaartactiviteit.

2. Een vliegtuigexploitant die volgens lid 1 in aanmerking komt, kan bij de bevoegde instantie van zijn administrerende lidstaat een verzoek voor een kosteloze toewijzing van rechten uit de bijzondere reserve indienen. Het verzoek moet worden gedaan vóór 30 juni in het derde jaar van de in artikel 3 quater, lid 2, genoemde periode waarop het betrekking heeft.

[…]"

10 Artikel 12 van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Overdracht, inlevering en annulering van rechten", bepaalt in lid 2 bis:

„De administrerende lidstaten dragen 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 15. De lidstaten dragen er zorg voor dat de overeenkomstig dit lid ingeleverde rechten vervolgens worden geannuleerd."

11 Artikel 28 bis van die richtlijn, met als opschrift „Afwijkingen die gelden vooruitlopend op de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel van de [Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO)]", is als volgt verwoord:

„1. In afwijking van artikel 12, lid 2 bis […], beschouwen de lidstaten de in die bepalingen vastgestelde voorschriften als voldaan en ondernemen zij geen actie tegen vliegtuigexploitanten wat betreft:

a) alle emissies van vluchten naar of van luchtvaartterreinen gelegen in landen buiten de EER in elk kalenderjaar van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2023, onder voorbehoud van de in artikel 28 ter bedoelde evaluatie;

b) alle emissies van vluchten tussen een luchtvaartterrein dat gelegen is in een ultraperifere regio in de zin van artikel 349 [VWEU], en een luchtvaartterrein dat gelegen is in een andere regio van de EER in elk kalenderjaar van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2023, onder voorbehoud van de in artikel 28 ter bedoelde evaluatie.

[…]

2. In afwijking van de artikelen 3 sexies en 3 septies, wordt aan vliegtuigexploitanten waarvoor de afwijkingen gelden waarin in lid 1, onder a) en b), van dit artikel wordt voorzien, elk jaar een aantal kosteloze emissierechten toegewezen dat is gereduceerd in verhouding tot de in die punten bepaalde reductie van de verplichting om emissierechten in te leveren.

[…]

Wat de activiteiten in de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2023 betreft, publiceren de lidstaten vóór 1 september 2018 het aantal luchtvaartemissierechten dat zij aan elke vliegtuigexploitant hebben toegewezen.

[…]"

12 Artikel 28 ter van die richtlijn, met als opschrift „Verslag en evaluatie door de Commissie over de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel van de ICAO", bepaalt:

„1. De Commissie brengt vóór 1 januari 2019 en nadien op gezette tijden aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de vorderingen van de onderhandelingen in de ICAO over de tenuitvoerlegging van de wereldwijde marktgebaseerde maatregel die vanaf 2021 voor emissies moet gelden […].

[…]

2. Binnen twaalf maanden na de goedkeuring door de ICAO van de relevante instrumenten, en voordat de wereldwijde marktgebaseerde maatregel ingaat, dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin zij onderzoekt hoe die uit te voeren instrumenten door middel van een herziening van deze richtlijn in het Unierecht kunnen worden opgenomen. […]

[…]"

13 Bijlage I bij deze richtlijn, met als opschrift „Categorieën activiteiten, bedoeld in deze richtlijn", bevat een rubriek „Luchtvaart", die, behoudens een aantal uitzonderingen, betrekking heeft op de „vluchten die vertrekken van of aankomen op een luchtvaartterrein dat gelegen is op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is".

Richtlijn 2008/101

14 Overweging 20 van richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van richtlijn 2003/87 teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PB 2009, L 8, blz. 3) luidt:

„Om concurrentieverstoringen te vermijden, moet een geharmoniseerde methode worden uitgewerkt voor het bepalen van de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten en voor de verdeling van de rechten onder vliegtuigexploitanten. Een deel van de emissierechten zal worden geveild, in overeenstemming met door de Commissie uit te werken regels. Om ervoor te zorgen dat nieuwe vliegtuigexploitanten tot de markt kunnen toetreden en ter ondersteuning van vliegtuigexploitanten die hun aantal gerealiseerde tonkilometers sterk verhogen, moet een bijzondere emissierechtenreserve worden opzijgezet. Vliegtuigexploitanten die hun vluchten staken, moeten emissierechten blijven krijgen tot het einde van de periode waarvoor kosteloze emissierechten al zijn toegewezen."

Verordening nr. 389/2013

15 Artikel 10 van verordening nr. 389/2013, met als opschrift „Rekeningstatus", bepaalt:

„1. De rekeningen kunnen zich in de volgende status bevinden: open, geblokkeerd, uitgesloten of afgesloten.

[…]

5. Na kennisgeving door de bevoegde autoriteit dat de vluchten van een vliegtuigexploitant overeenkomstig bijlage I bij [richtlijn 2003/87] in een gegeven jaar niet langer onder de EU-regeling vallen, geeft de nationale administrateur de betrokken vliegtuigexploitanttegoedrekening de status ‚uitgesloten', na de vliegtuigexploitant vooraf hiervan in kennis te hebben gesteld, totdat de bevoegde autoriteit meedeelt dat de vluchten van de vliegtuigexploitant opnieuw onder de EU-regeling vallen.

[…]"

16 Artikel 29 van die verordening, met als opschrift „Afsluiting van vliegtuigexploitanttegoedrekeningen", luidt:

„Vliegtuigexploitanttegoedrekeningen worden uitsluitend door de nationale administrateur afgesloten indien de bevoegde autoriteit hem daartoe opdracht heeft gegeven omdat zij heeft ontdekt, via kennisgeving door de rekeninghouder of ander bewijs, dat de vliegtuigexploitant met een andere vliegtuigexploitant is gefuseerd of al zijn onder bijlage I bij [richtlijn 2003/87] vallende activiteiten heeft stopgezet."

17 Artikel 55 van die verordening, met als opschrift „Wijzigingen in de nationale luchtvaarttoewijzingstabellen", bepaalt het volgende:

„1. De nationale administrateur brengt wijzigingen in de nationale luchtvaarttoewijzingstabel […] aan als:

a) een vliegtuigexploitant alle onder bijlage I bij [richtlijn 2003/87] vallende activiteiten heeft gestaakt;

[…]

3. De Commissie geeft de centrale administrateur de opdracht de overeenkomstige wijzigingen in de […] nationale luchtvaarttoewijzingstabel aan te brengen als zij van mening is dat de wijzigingen in die tabel in overeenstemming zijn met [richtlijn 2003/87]. […]

[…]"

18 Artikel 56 van dezelfde verordening, met als opschrift „Kosteloze toewijzing van luchtvaartemissierechten", luidt:

„1. De nationale administrateur vermeldt voor elke vliegtuigexploitant en voor elk jaar of de vliegtuigexploitant voor dat jaar al dan niet een toewijzing in de nationale luchtvaarttoewijzingstabel moet krijgen.

2. Met ingang van 1 februari 2013 ziet de centrale administrateur erop toe dat het EU-register luchtvaartemissierechten automatisch overdraagt van de EU-luchtvaarttoewijzingsrekening naar de betrokken open of geblokkeerde vliegtuigexploitanttegoedrekening, in overeenstemming met de desbetreffende toewijzingstabel […].

[…]"

Duits recht

19 § 2 van het Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (wet betreffende de handel in broeikasgasemissierechten) van 21 juli 2011 (BGBl. 2011 I, blz. 1475), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „TEHG"), heeft als opschrift „Toepassingsgebied" en bepaalt in lid 6:

„Met betrekking tot luchtvaartactiviteiten strekt het toepassingsgebied van deze wet zich uit tot alle emissies van een luchtvaartuig die het gevolg zijn van brandstofverbruik. […] Deze wet is alleen van toepassing op luchtvaartactiviteiten die worden uitgevoerd:

1. door vliegtuigexploitanten die houder zijn van een geldige Duitse exploitatievergunning […]; of

2. door vliegtuigexploitanten waaraan Duitsland als administrerende lidstaat is toegewezen […] en die niet beschikken over een geldige exploitatievergunning die is afgegeven door een andere bij de [EER-Overeenkomst] aangesloten staat.

[…]"

20 § 9 TEHG, met als opschrift „Kosteloze toewijzing van emissierechten aan exploitanten van installaties", bepaalt in lid 6:

„Het toewijzingsbesluit wordt ingetrokken indien het ten gevolge van een rechtshandeling van de Europese Unie met terugwerkende kracht moet worden gewijzigd. […]"

21 § 11 TEHG, met als opschrift „Algemene kosteloze toewijzing van emissierechten aan vliegtuigexploitanten", bepaalt:

„(1) De vliegtuigexploitant krijgt voor een handelsperiode kosteloos een aantal luchtvaartemissierechten toegewezen dat overeenkomt met het product van de vervoersprestatie in het referentiejaar […] en de benchmark die wordt berekend in overeenstemming met […] richtlijn 2003/87.

[…]

(6) De bevoegde autoriteit wijst kosteloos emissierechten toe binnen drie maanden nadat de Commissie […] de benchmark overeenkomstig artikel 3 sexies, lid 3, van richtlijn 2003/87 heeft bekendgemaakt. […]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22 Bij besluit van 12 december 2011 heeft de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse dienst voor de handel in emissierechten; hierna: „DEHSt") Air Berlin krachtens § 11 TEHG in totaal 28 759 739 broeikasgasemissierechten kosteloos toegewezen (hierna: „luchtvaartemissierechten"), waarvan 3 360 363 voor het jaar 2012 en 3 174 922 op jaarbasis voor de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2020.

23 Bij besluit van 15 januari 2015 heeft de DEHSt 9 980 071 luchtvaartemissierechten ingetrokken omdat bij een handeling van de Unie voor de jaren 2013 tot en met 2016 een tijdelijke vrijstelling van de verplichting tot handel in emissierechten voor bepaalde internationale vluchten werd ingevoerd. Deze intrekking is definitief geworden en het aantal luchtvaartemissierechten dat voor de jaren 2012 tot en met 2020 aan Air Berlin was toegewezen is aldus gedaald tot 18 779 668 eenheden.

24 Op 15 augustus 2017 heeft Air Berlin zelf verzocht om opening van een insolventieprocedure. Diezelfde dag heeft het Amtsgericht Charlottenburg (rechter in eerste aanleg Charlottenburg, Duitsland) de voorlopige insolventieprocedure onder eigen beheer geopend en verzoeker in het hoofdgeding aangesteld als voorlopig bewindvoerder.

25 Op 28 oktober 2017 heeft Air Berlin haar luchtvaartactiviteiten officieel stopgezet.

26 Bij beschikking van 1 november 2017 heeft het Amtsgericht Charlottenburg de hoofdinsolventieprocedure geopend en verzoeker in het hoofdgeding aangesteld als bewindvoerder. Bij beslissing van 16 januari 2018 heeft deze rechter vervolgens op verzoek van Air Berlin de insolventieprocedure onder eigen beheer beëindigd en verzoeker in het hoofdgeding aangesteld als curator.

27 Bij een aan verzoeker in het hoofdgeding gericht besluit van 28 februari 2018 heeft de DEHSt nogmaals een aantal luchtvaartemissierechten ingetrokken en het aantal aan Air Berlin toegewezen emissierechten voor de jaren 2013 tot en met 2020 opnieuw vastgesteld op 12 159 960 eenheden.

28 De DEHSt heeft dit besluit gebaseerd op het feit dat de vrijstelling van de verplichting tot handel in emissierechten voor bepaalde internationale vluchten was uitgebreid tot de jaren 2017 tot en met 2020 en het feit dat Air Berlin haar luchtvaartactiviteiten vóór eind 2017 had beëindigd. In het licht van dit laatste hoefden er volgens de DEHSt voor de jaren 2018 tot en met 2020 geen luchtvaartemissierechten te worden verleend. Om dezelfde reden heeft zij besloten om de vliegtuigexploitanttegoedrekening van Air Berlin de status „uitgesloten" in de zin van artikel 10, lid 5, van verordening nr. 389/2013 te geven.

29 Verzoeker in het hoofdgeding heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit voor zover dit was gebaseerd op de stopzetting van de activiteiten van Air Berlin. Hij heeft zich in het bijzonder beroepen op vertrouwensbeginsel en op overweging 20, vierde volzin, van richtlijn 2008/101.

30 Bij besluit van 19 juni 2018 heeft de DEHSt dit bezwaar afgewezen. Volgens haar kan verzoeker in het hoofdgeding zich niet dienstig beroepen op het vertrouwensbeginsel, aangezien uit artikel 10, lid 5, van verordening nr. 389/2013 volgt dat geen luchtvaartemissierechten meer kunnen worden verleend wanneer de betrokken vliegtuigexploitant geen vluchten meer uitvoert die onderworpen zijn aan de handel in broeikasgasemissierechten. Er hoeft geen rekening te worden gehouden met overweging 20, vierde volzin, van richtlijn 2008/101, aangezien de inhoud van deze zin niet tot uiting komt in de materiële bepalingen van de Uniewetgeving.

31 Op 23 juli 2018 heeft verzoeker in het hoofdgeding rechtsbijstand aangevraagd om beroep in te stellen. Bij beschikking van 16 december 2019 heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (hoogste bestuursrechter van Berlijn-Brandenburg, Duitsland) die bijstand toegekend op grond dat uit richtlijn 2008/101 zou kunnen voortvloeien dat de stopzetting van de luchtvaartactiviteiten de intrekking van luchtvaartemissierechten niet rechtvaardigt.

32 Op 2 januari 2020 heeft verzoeker in het hoofdgeding bij het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) beroep ingesteld tegen het besluit van 28 februari 2018. Hij merkt op dat het TEHG niet in de mogelijkheid voorzag om luchtvaartemissierechten in te trekken wanneer de luchtvaartactiviteiten worden stopgezet. Uit overweging 20, vierde volzin, van richtlijn 2008/101 volgt ondubbelzinnig dat de Uniewetgever heeft gewild dat de toegewezen luchtvaartemissierechten in een dergelijk geval nog worden verleend.

33 Verzoeker in het hoofdgeding zet uiteen dat Air Berlin enkele maanden vóór de stopzetting van haar luchtvaartactiviteiten het merendeel van de haar voor 2017 toegewezen luchtvaartemissierechten heeft verkocht. Zij heeft dit gedaan in het volle vertrouwen dat de voor de jaren 2018 tot en met 2020 toegewezen luchtvaartemissierechten haar nog steeds zouden worden verleend en dat zij dus in 2018 zou kunnen voldoen aan haar verplichtingen om emissierechten in te leveren voor de emissies van haar vluchten die in de loop van 2017 werden uitgevoerd.

34 Het recht van een vliegtuigexploitant om de hem toegewezen luchtvaartemissierechten te behouden is niet afhankelijk van enige bijzondere voorwaarde en hangt er evenmin van af of de activiteiten van die exploitant, nadat ze door hem zijn stopgezet, door andere exploitanten

worden voortgezet in de zin van artikel 3 septies, lid 1, van richtlijn 2003/87. Verzoeker in het hoofdgeding preciseert niettemin dat de slots van Air Berlin na de stopzetting van haar activiteiten aan andere luchtvaartmaatschappijen zijn verkocht.

35 Volgens verweerster in het hoofdgeding berustte het oorspronkelijke toewijzingsbesluit op het vermoeden dat Air Berlin tijdens de gehele betrokken periode van handel in broeikasgasemissierechten (hierna: „handelsperiode") luchtvaartactiviteiten zou uitoefenen waarvoor de verplichting tot handel in broeikasgasemissierechten geldt. Sinds de stopzetting van haar activiteiten is Air Berlin echter niet langer onderworpen aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (hierna: „EU-ETS") van richtlijn 2003/87, zodat haar vliegtuigexploitanttegoedrekening overeenkomstig artikel 10, lid 5, van verordening nr. 389/2013 van deze regeling is uitgesloten. Bovendien heeft Air Berlin, na het verstrijken van haar exploitatievergunning op 1 februari 2018, zelfs niet langer de status van vliegtuigexploitant in de zin van § 2, lid 6, TEHG.

36 Wat overweging 20, vierde volzin, van richtlijn 2008/101 betreft, voert verweerster in het hoofdgeding aan dat deze zin in strijd is met de EU-ETS en dus niet in aanmerking kan worden genomen. Zij is overigens van mening dat verzoeker in het hoofdgeding zich niet kan beroepen op welk gewettigd vertrouwen van Air Berlin dan ook, aangezien deze onderneming redelijkerwijs niet kon aannemen dat zij na de stopzetting van haar activiteiten luchtvaartemissierechten zou blijven ontvangen.

37 De verwijzende rechter stelt vast dat de rechtmatigheid van de intrekking van de luchtvaartemissierechten voor de jaren 2018 tot en met 2020 grotendeels afhangt van de rechtsgevolgen die de stopzetting van de luchtvaartactiviteiten van Air Berlin teweegbrengt. In dit verband vraagt hij zich met name af wat de draagwijdte is van overweging 20, vierde volzin, van richtlijn 2008/101. Bij gebreke van een materiële bepaling die deze zin bevestigt, moet het Hof verduidelijken of de luchtvaartemissierechten in geval van stopzetting van de activiteiten moeten worden gehandhaafd dan wel ingetrokken.

38 Ook moet het begrip „voortzetting" door andere exploitanten van de luchtvaartactiviteiten in de zin van artikel 3 septies, lid 1, van richtlijn 2003/87 worden uitgelegd en moet worden verduidelijkt of het behoud van luchtvaartemissierechten afhangt van een dergelijke voortzetting.

39 Mocht het Hof oordelen dat het Unierecht zich ertegen verzet dat luchtvaartemissierechten bij stopzetting van de luchtvaartactiviteiten worden ingetrokken, dan moet nog worden onderzocht, ten eerste, of de artikelen 10, 29, 55 en 56 van verordening nr. 389/2013 geldig zijn voor zover deze bepalingen erin voorzien dat de vliegtuigexploitanttegoedrekening bij stopzetting van deze activiteiten wordt uitgesloten of afgesloten en, ten tweede, of de betrokken handelsperiode voor vliegtuigexploitanten op 31 december 2020 is afgelopen dan wel, gelet op de artikelen 28 bis en 28 ter van richtlijn 2003/87, pas op 31 december 2023 zal aflopen. Indien het Hof op dit laatste punt zou oordelen dat deze periode op 31 december 2020 is afgelopen, moet worden gepreciseerd of luchtvaartemissierechten voor die periode na 31 december 2020 nog kunnen worden verleend ter uitvoering van een rechterlijke beslissing die na die datum is gewezen.

40 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de richtlijnen 2003/87 en 2008/101 in het licht van overweging 20 van richtlijn 2008/101 aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de intrekking van de kosteloze toewijzing van luchtvaartemissierechten aan een vliegtuigexploitant voor de jaren 2018-2020, wanneer de toewijzing voor de jaren 2013-2020 is geschied en de vliegtuigexploitant zijn luchtvaartactiviteiten in 2017 heeft beëindigd wegens insolventie?

Moet artikel 3 septies, lid 1, van richtlijn 2003/87 aldus worden uitgelegd dat de intrekking van het toewijzingsbesluit na de beëindiging van de luchtvaartactiviteiten wegens insolventie ervan afhangt of de activiteiten door andere luchtvervoersondernemingen worden voortgezet? Moet artikel 3 septies, lid 1, van richtlijn 2003/87 aldus worden uitgelegd dat sprake is van voortzetting van de luchtvaartactiviteiten wanneer landingsrechten op zogenoemde gecoördineerde luchthavens (slots) gedeeltelijk (voor de korte- en middellange-afstandsvluchten van de insolvente luchtvervoersonderneming) zijn verkocht aan drie andere luchtvervoersondernemingen?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Zijn de regelingen van artikel 10, lid 5, artikel 29, artikel 55, lid 1, onder a), [en] lid 3, en artikel 56 van verordening nr. 389/2013 geldig en verenigbaar met de richtlijnen 2003/87 en 2008/101 voor zover zij zich ertegen verzetten dat toegewezen maar nog niet verleende kosteloze luchtvaartemissierechten worden verleend wanneer de luchtvervoersonderneming haar vluchten wegens insolventie stopzet?

3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Moeten de richtlijnen 2003/87 en 2008/101 aldus worden uitgelegd dat het Unierecht vereist dat het besluit omtrent de kosteloze toewijzing van luchtvaartemissierechten wordt ingetrokken?

4) Voor het geval de eerste vraag bevestigend en de derde vraag ontkennend wordt beantwoord:

Moeten artikel 3 quater, lid 3 bis, artikel 28 bis, leden 1 en 2, en artikel 28 ter, lid 2, van richtlijn 2003/87 […] aldus worden uitgelegd dat de derde handelsperiode voor vliegtuigexploitanten niet eind 2020 afloopt, maar pas in 2023?

5) Bij een ontkennend antwoord op de vierde vraag:

Kunnen aanspraken op kosteloze toewijzing van extra […] [luchtvaart]emissierechten voor de derde handelsperiode na afloop van die periode worden gehonoreerd met [luchtvaart]emissierechten uit de vierde handelsperiode, wanneer het bestaan van zulke aanspraken pas na afloop van de derde handelsperiode bij rechterlijke uitspraak wordt vastgesteld, of vervallen nog niet gehonoreerde toewijzingsaanspraken aan het einde van de derde handelsperiode?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en derde vraag

41 De eerste en de derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, hebben betrekking op de kwestie hoe de regeling voor de toewijzing van luchtvaartemissierechten moet worden toegepast wanneer de betrokken vliegtuigexploitant zijn luchtvaartactiviteiten stopzet.

42 Deze regeling is vervat in de artikelen 3 sexies en 3 septies van richtlijn 2003/87, die deel uitmaken van hoofdstuk II, „Luchtvaart", dat bij richtlijn 2008/101 is ingevoegd.

43 Bijgevolg dient te worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn eerste en derde vraag in wezen wenst te vernemen of de artikelen 3 sexies en 3 septies van richtlijn 2003/87 aldus moeten worden uitgelegd dat het aantal luchtvaartemissierechten dat is toegewezen aan een vliegtuigexploitant die tijdens de betrokken handelsperiode zijn luchtvaartactiviteiten stopzet, moet worden verminderd naar evenredigheid van het deel van die periode waarin deze activiteiten niet meer worden uitgevoerd.

44 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat elke vliegtuigexploitant op grond van artikel 3 sexies, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 2003/87 een aanvraag kan indienen voor een toewijzing van luchtvaartemissierechten. Een dergelijke aanvraag moet ten minste 21 maanden vóór het begin van een nieuwe handelsperiode worden gedaan. Het staat aan de lidstaten om ten minste 18 maanden vóór het begin van deze periode de ontvangen aanvragen in te dienen bij de Commissie, die ten minste 15 maanden vóór het begin van die periode een besluit neemt waarin met name het aantal beschikbare luchtvaartemissierechten en de voor de toewijzing ervan te gebruiken benchmark worden vermeld.

45 Overeenkomstig artikel 3 sexies, lid 4, van deze richtlijn berekent en publiceert elke lidstaat binnen drie maanden na de vaststelling van dit besluit, ten eerste, de totale hoeveelheid luchtvaartemissierechten die voor de betrokken periode aan elke betrokken vliegtuigexploitant zijn toegewezen en, ten tweede, „de hoeveelheid van emissierechten die voor elk jaar aan iedere vliegtuigexploitant wordt toegewezen, die wordt bepaald door diens […] totale hoeveelheid emissierechten voor de betreffende periode te delen door het aantal jaren in de periode waarin die vliegtuigexploitant een in bijlage I vermelde luchtvaartactiviteit uitvoert".

46 Derhalve blijkt uit artikel 3 sexies, lid 4, van richtlijn 2003/87 dat de totale hoeveelheid luchtvaartemissierechten die aan een vliegtuigexploitant voor een bepaalde handelsperiode wordt toegewezen ex ante wordt berekend en dat bij die gelegenheid ook het aantal per jaar toegewezen luchtvaartemissierechten wordt vastgesteld door deze totale hoeveelheid te delen door het aantal jaren in die periode waarvoor deze exploitant de in bijlage I bij deze richtlijn vermelde luchtvaartactiviteiten uitvoert. Alleen deze activiteiten vallen onder de EU-ETS.

47 Vervolgens wordt in artikel 3 sexies, lid 5, van die richtlijn verduidelijkt dat dit jaarlijkse aantal luchtvaartemissierechten uiterlijk op 28 februari van elk jaar van die periode aan de betrokken „vliegtuigexploitant" wordt verleend.

48 Uit een en ander volgt dat de regeling inzake de toewijzing van luchtvaartemissierechten veronderstelt dat de begunstigde van deze toewijzing luchtvaartactiviteiten als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87 uitvoert, en dat deze emissierechten in jaarlijkse tranches worden verleend, waarbij de begunstigde ook op het tijdstip waarop de rechten daadwerkelijk aan hem

worden overgedragen, een „vliegtuigexploitant” moet zijn. Dit begrip wordt in artikel 3, onder o), van deze richtlijn gedefinieerd als de „persoon die een luchtvaartuig exploiteert op het moment dat dit een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent”.

49 Gelet op deze nadere uitwerking van de regeling voor de toewijzing van luchtvaartemissierechten en in het bijzonder op het uitdrukkelijk door de Uniewetgever gelegde verband tussen, enerzijds, de toewijzing en de verlening van die emissierechten en, anderzijds, de uitoefening van luchtvaartactiviteiten die onder de EU-ETS vallen, moet worden geoordeeld dat de uitvoering van dergelijke activiteiten gedurende de gehele betrokken handelsperiode niet louter een vermoeden vormt op basis waarvan de luchtvaartemissierechten ex ante worden berekend, maar een materiële voorwaarde is voor de daadwerkelijke verlening van de jaarlijkse tranches van die emissierechten tot aan het einde van die periode.

50 Wanneer een vliegtuigexploitant zijn activiteiten in de loop van een handelsperiode stopzet en daardoor zijn hoedanigheid van vliegtuigexploitant in de zin van richtlijn 2003/87 verliest, zodat hij de luchtvaartemissierechten die zijn toegewezen voor de jaren waarin inmiddels geen luchtvaartactiviteit meer plaatsvindt, niet langer ontvangt, kan de curator van die voormalige vliegtuigexploitant dus niet met succes aanvoeren dat het vertrouwensbeginsel is geschonden.

51 In dit verband zij eraan herinnerd dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen toekomt aan iedere justitiabele bij wie een administratieve autoriteit met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt (arrest van 15 april 2021, Administration de l’Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zoals de advocaat-generaal in punt 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bevat het dossier waarover het Hof beschikt echter geen enkele aanwijzing dat aan Air Berlin of, nadat deze insolvent is geworden, aan verzoeker in het hoofdgeding, op enig tijdstip in de handelsperiode specifieke toezeggingen zijn gedaan dat de luchtvaartemissierechten tot het einde van die periode zouden worden verleend. Zoals in de punten 48 en 49 van het onderhavige arrest is uiteengezet, kan de toewijzing van luchtvaartemissierechten voor een handelsperiode niet aldus worden begrepen dat daarmee is gegarandeerd dat die emissierechten in alle omstandigheden tot het einde van deze periode zullen worden verleend.

52 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door overweging 20, vierde volzin, van richtlijn 2008/101.

53 Het is juist dat deze zin in de considerans van de akte waarbij de Uniewetgever luchtvaartactiviteiten heeft opgenomen in de EU-ETS, waarin staat te lezen dat „[v]liegtuigexploitanten die hun vluchten staken, emissierechten [moeten] blijven ontvangen tot het einde van de periode waarvoor kosteloze emissierechten al zijn toegewezen”, afzonderlijk gelezen lijkt aan te geven dat de Uniewetgever heeft gewild dat de jaarlijkse tranches van de voor een handelsperiode toegewezen luchtvaartemissierechten tot aan het einde van die periode worden verleend, zelfs in geval van stopzetting van de luchtvaartactiviteiten.

54 Zonder dat het Hof hoeft te onderzoeken onder welke omstandigheden deze zin in de considerans van richtlijn 2008/101 is opgenomen, moet evenwel worden vastgesteld dat deze considerans wordt tegengesproken door artikel 3 sexies, leden 4 en 5, van richtlijn 2003/87, waarvan de bewoordingen de nadruk leggen op het noodzakelijke verband tussen, enerzijds, de toewijzing en de verlening van de emissierechten en, anderzijds, de daadwerkelijke uitoefening van de in bijlage I bij deze richtlijn bedoelde luchtvaartactiviteiten.

55 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof dat de considerans van een Uniehandeling geen bindende rechtskracht heeft en niet kan worden aangevoerd om van de bepalingen van die handeling af te wijken, en evenmin om deze bepalingen uit te leggen in een zin die kennelijk in strijd is met de bewoordingen ervan [zie met name arresten van 19 juni 2014, Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, punt 31, en 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Gezinsbijslagen voor langdurig ingezetenen), C-303/19, EU:C:2020:958, punt 26], moet dus worden uitgesloten dat de curator van een voormalige vliegtuigexploitant zich kan beroepen op overweging 20, vierde volzin, van richtlijn 2008/101 om ten behoeve van de activa van de onderneming in liquidatie de betaling van luchtvaartemissierechten te vorderen voor de jaren zonder luchtvaartactiviteiten.

56 Hieraan moet worden toegevoegd dat de verlening van luchtvaartemissierechten aan de curator van een voormalige vliegtuigexploitant voor de jaren waarin geen enkele luchtvaartactiviteit als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87 is uitgevoerd, niet alleen onverenigbaar is met de bewoordingen van artikel 3 sexies van deze richtlijn, maar ook met de doelstelling en de algemene opzet van de EU-ETS.

57 In dit verband zij eraan herinnerd dat de EU-ETS, zoals vastgesteld door richtlijn 2003/87, de bescherming van het milieu als einddoel heeft en op een economische logica berust die elke deelnemer aanspoort een geringere hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten dan die waarvoor hem aanvankelijk emissierechten zijn toegewezen, teneinde het overschot te kunnen verkopen aan een andere deelnemer, die een grotere hoeveelheid heeft uitgestoten dan die waarvoor hem emissierechten zijn toegewezen (arrest van 3 december 2020, Ingredion Germany, C-320/19, EU:C:2020:983, punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Als gevolg van de bij richtlijn 2008/101 ingevoerde wijzigingen zijn deze doelstelling en die logica van de EU-ETS uitgebreid tot de luchtvaartsector (zie in die zin arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punten 138-140).

58 De algemene opzet van richtlijn 2003/87 berust derhalve op een strikte registratie van de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van broeikasgasemissierechten (arrest van 8 maart 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dit verband vereist artikel 12, lid 2 bis, van deze richtlijn met name dat elke vliegtuigexploitant 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 […]”.

59 Zoals de advocaat-generaal in punt 95 van zijn conclusie heeft opgemerkt, strookt de verlening van luchtvaartemissierechten aan de curator van een voormalige vliegtuigexploitant voor de jaren waarin deze laatste geen luchtvaartactiviteiten meer heeft uitgevoerd, noch met dat doel noch met de algemene opzet van de EU-ETS en levert dit slechts een onverwacht voordeel op voor de schuldeisers van deze voormalige vliegtuigexploitant.

60 Voor zover de vraag van de verwijzende rechter ten slotte ook betrekking heeft op artikel 3 septies van richtlijn 2003/87, moet worden opgemerkt dat dit artikel in lid 1 voorziet in de oprichting van een bijzondere reserve voor de toewijzing van luchtvaartemissierechten in geval nieuwe of aanvullende luchtvaartactiviteiten worden uitgevoerd, op voorwaarde dat deze activiteiten geen voortzetting zijn van een eerder door een andere vliegtuigexploitant uitgevoerde luchtvaartactiviteit.

61 Deze bepaling ziet dus niet op het geval waarin een vliegtuigexploitant zijn activiteiten stopzet, maar op het geval waarin een dergelijke exploitant nieuwe of aanvullende luchtvaartactiviteiten uitvoert. De in deze bepaling vermelde bijzondere reserve kan dus noch voor Air Berlin, noch voor verzoeker in het hoofdgeding bedoeld zijn.

62 Ook al zouden de luchtvaartactiviteiten van Air Berlin door andere exploitanten zijn voortgezet, uit de bewoordingen van artikel 3 septies, lid 1, volgt bovendien dat dergelijke nieuwe of aanvullende activiteiten die deze exploitanten hebben verricht ter voortzetting van eerder door Air Berlin uitgevoerde luchtvaartactiviteiten, uitgesloten zijn van de werkingssfeer van deze bepaling.

63 Hieruit volgt dat artikel 3 septies van richtlijn 2003/87 niet relevant is voor de beantwoording van de eerste en de derde vraag.

64 Wat de vraag betreft of de exploitanten die in voorkomend geval de luchtvaartactiviteiten van Air Berlin hebben voortgezet, los van artikel 3 septies van deze richtlijn, aanspraak kunnen maken op de overdracht naar hun vliegtuigexploitanttegoedrekening van de emissierechten die aanvankelijk aan Air Berlin waren toegewezen en vervolgens zijn ingetrokken wegens de stopzetting van haar luchtvaartactiviteiten, moet worden opgemerkt dat niets in de verwijzingsbeslissing of in de bij het Hof ingediende opmerkingen erop wijst dat een dergelijk recht in het hoofdgeding wordt aangevoerd. De mogelijkheid van een dergelijke overdracht kan bijgevolg niet worden onderzocht in het kader van de onderhavige prejudiciële verwijzing.

65 Gelet op het voorgaande dient op de eerste en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 3 sexies van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat het aantal luchtvaartemissierechten dat is toegewezen aan een vliegtuigexploitant die tijdens de betrokken handelsperiode zijn luchtvaartactiviteiten stopzet, moet worden verminderd naar evenredigheid van het deel van die periode waarin deze activiteiten niet meer worden uitgevoerd.

Tweede, vierde en vijfde vraag

66 Gelet op het antwoord op de eerste en de derde vraag, hoeven de tweede, de vierde en de vijfde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

67 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3 sexies van 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, zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2017/2392 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017, moet aldus worden uitgelegd dat het aantal broeikasgasemissierechten dat kosteloos is toegewezen aan een vliegtuigexploitant die

tijdens de betrokken periode van handel in broeikasgasemissierechten zijn luchtvaartactiviteiten stopzet, moet worden verminderd naar evenredigheid van het deel van die periode waarin deze activiteiten niet meer worden uitgevoerd.

ondertekeningen