EFTA-DOMSTOLENS DOM
9. august 2024*

(*Direktiv 2003/87/EF – Artikkel 12 nr. 2a – Plikt til å innlevere utslippskvoter – Nasjonal insolvenslovgivning – Kvotehandelsordningen – Klimagasser – Klimaendringer*)

I sak E-12/23,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Oslo tingrett i en sak mellom

Norwegian Air Shuttle ASA

og

Staten v/Klima- og miljødepartementet

om tolkningen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Unionen og om endring av rådsdirektiv 96/61/EF, avsier

DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president (saksforberedende dommer), og dommerne Bernd Hammermann og Michael Reiertsen,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innleggene inngitt på vegne av:

* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og er basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

- Norwegian Air Shuttle ASA, representert ved advokatene Atle Skaldebø-Rød, Christopher Thue Jerving og Henrik Bjørnebye,

- den norske stat, representert ved Knut-Fredrik Haug-Hustad og Simen Hammersvik, som partsrepresentanter,

- Islands regjering, representert ved Inga Þórey Óskarsdóttir og Daníel Arnar Magnússon, som partsrepresentanter,

- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Hildur Hjörvar, Ingibjörg Ólöf Vilhjálmsdóttir, Erlend Møinichen Leonhardsen og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og

- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Geert Wils og Bart De Meester, som partsrepresentanter,

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra Norwegian Air Shuttle ASA, representert ved Henrik Bjørnebye; den norske stat, representert ved Simen Hammersvik; Islands regjering, representert ved Birgir Hrafn Búason, som partsrepresentant; ESA, representert ved Erlend Møinichen Leonhardsen og Hildur Hjörvar; og Kommisjonen, representert ved Geert Wils, i rettsmøtet 16. april 2024,

slik

D O M

I RETTSLIG BAKGRUNN

EØS-rett

1 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Unionen og om endring av rådsdirektiv 96/61/EF (EUT 2003 L 275, s. 32, og EØS-tillegg 2011 nr. 71, s. 1792) («direktiv 2003/87») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 146/2007 av 26. oktober 2007 (EUT 2008 L 100, s. 92, og EØS-tillegg 2008 nr. 19, s. 90) og er vist til i EØS-avtalen vedlegg XX nr. 21al (Miljø). Forfatningsrettslige krav angitt av Island, Liechtenstein og Norge, ble oppfylt 28. desember 2007, og beslutningen trådte i kraft 29. desember 2007.

2 EØS-komiteens beslutning nr. 112/2020 av 14. juli 2020 (EUT 2023 L 172, s. 33, og EØS-tillegg 2023 nr. 51, s. 32) trådte i kraft 1. februar 2021.

3 EØS-komiteens beslutning nr. 112/20 lyder i utdrag:

I EØS-avtalens vedlegg XX gjøres følgende endringer:

[…]

2. Tilpasningsteksten i nr. 21al (europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/87/EF) skal lyde:

«Direktivets bestemmelser skal for denne avtales formål gjelde med følgende tilpasninger:

[…]

n) I artikkel 16 nr. 3 skal andre punktum lyde:

«EFTA-statene skal fastsette bøter for utslippsoverskridelse som tilsvarer bøtene i EU-medlemsstatene.»

[…]

4 Avsnitt 3 i fortalen til direktiv 2003/87 lyder:

Det endelige målet for De forente nasjoners rammekonvensjon om klimaendring, som ble godkjent ved rådsbeslutning 94/69/EF av 15. desember 1993 om inngåelse av De forente nasjoners rammekonvensjon om klimaendring, er å oppnå en stabilisering av konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som forhindrer farlige menneskeskapte forstyrrelser av klimasystemet.

5 Avsnitt 4 i fortalen til direktiv 2003/87 lyder:

Kyotoprotokollen, som ble godkjent ved rådsvedtak 2002/358/EF av 25. april 2002 om godkjenning på Det europeiske fellesskaps vegne av Kyotoprotokollen til De forente nasjoners rammekonvensjon om klimaendring og felles oppfyllelse av forpliktelsene som følger av denne, vil, når den trer i kraft, forplikte Fellesskapet og dets medlemsstater til å redusere sine samlede menneskeskapte utslipp av klimagassene oppført i vedlegg A til protokollen med 8 % i forhold til 1990-nivået i tidsrommet 2008-2012.

6 Avsnitt 5 i fortalen til direktiv 2003/87 lyder:

Fellesskapet og dets medlemsstater er blitt enige om i fellesskap å oppfylle sine forpliktelser til å redusere de menneskeskapte utlippene av klimagasser i henhold til Kyotoprotokollen i samsvar med vedtak 2002/358/EF. Målet med dette direktiv er å bidra til en mer effektiv oppfyllelse av forpliktelsene til Det europeiske fellesskap og dets medlemsstater gjennom et effektivt europeisk marked for kvoter for utslipp av klimagasser, med minst mulig negativ innvirkning på den økonomiske utviklingen og sysselsettingen.

7 Avsnitt 7 i fortalen til direktiv 2003/87 lyder:

> *Det er nødvendig å fastsette fellesskapsbestemmelser om medlemsstatenes tildeling av kvoter for å bidra til å bevare det indre markeds integritet og for å unngå konkurransevridning.*

8 Direktiv 2003/87 artikkel 1, med overskriften «Formål», lød på det relevante tidspunkt:

> *Ved dette direktiv opprettes det en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Fellesskapet (heretter kalt «fellesskapsordningen») for å redusere utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv og økonomisk effektiv måte.*
>
> *Dette direktiv legger også opp til en ytterligere reduksjonen av utslipp av klimagasser for å bidra til å nå de reduksjonsnivåene som anses for å være vitenskapelig nødvendige for å unngå farlige klimaendringer.*
>
> *Dette direktiv fastsetter også bestemmelser om vurdering og gjennomføring av en strengere reduksjonsforpliktelse i Unionen på over 20 %, som skal anvendes ved Unionens godkjenning av en internasjonal avtale om klimaendring, som fører til reduksjoner av klimagassutslipp som overstiger de nivåene som kreves av artikkel 9, og som også gjenspeiles i forpliktelsen på 30 % vedtatt av Det europeiske råd i mars 2007.*

9 Direktiv 2003/87 artikkel 12, med overskriften «Overføring, innlevering og sletting av kvoter», lød på det relevante tidspunkt:

> *[…]*
>
> *2a. Forvaltningsmedlemsstatene skal sikre at hver luftfartøyoperatør innen 30. april hvert år innleverer et antall kvoter tilsvarende det samlede utslippet i det foregående kalenderåret fra luftfartsvirksomhet oppført i vedlegg I som den er luftfartøyoperatør for, etter kontroll i samsvar med artikkel 15. Medlemsstatene skal sikre at kvoter som innleveres i samsvar med dette nummer, deretter slettes.*
>
> *[…]*

10 På det relevante tidspunkt lød direktiv 2003/87 artikkel 16 nr. 1 og 3, med overskriften «Sanksjoner», slik det ble vedtatt ved EØS-komiteens beslutning nr. 112/2020:

> *1. Medlemsstatene skal fastsette en sanksjonsordning som får anvendelse ved overtredelse av nasjonale bestemmelser vedtatt i henhold til dette direktiv og treffe de nødvendige tiltak for å sørge for at ordningen iverksettes. Sanksjonene som fastsettes må være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende. Medlemsstatene skal underrette Kommisjonen om disse bestemmelsene og omgående underrette Kommisjonen om alle senere endringer.*
>
> *3. Medlemsstatene skal sikre at enhver driftsansvarlig eller luftfartøyoperatør som ikke innen 30. april hvert år innleverer et tilstrekkelig antall kvoter for å*

dekke sine utslipp i det foregående året, skal betale en bot for utslippsoverskridelse. [EFTA-statene skal fastsette bøter for utslippsoverskridelse som tilsvarer bøtene i EU-medlemsstatene.] Betalingen av boten for utslippsoverskridelse fritar ikke den driftsansvarlige eller luftfartøyoperatøren for plikten til å innlevere et antall kvoter tilsvarende utslippsoverskridelsen når vedkommende innleverer kvoter for påfølgende kalenderår.

Nasjonal rett

11 Midlertidig lov 7. mai 2020 nr. 38 om rekonstruksjon for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av utbrudd av covid-19 (rekonstruksjonsloven) § 15(1) lyder:

Under rekonstruksjonsforhandlingen beholder skyldneren rådigheten over sin virksomhet og sine formuesforhold for øvrig, men er under rekonstruksjonsutvalgets tilsyn. Rekonstruktøren og kreditorutvalget skal gis full adgang til å føre tilsyn med skyldnerens virksomhet og økonomiske forhold, og skyldneren skal rette seg etter de pålegg rekonstruktøren og kreditorutvalget gir i denne forbindelse.

12 Rekonstruksjonsloven § 54(1) lyder:

Den stadfestede akkorden er bindende for alle fordringshavere med fordringer som skriver seg fra tiden før åpningen av rekonstruksjonsforhandlingen.

13 Rekonstruksjonsloven § 58(2) lyder:

Retten kan etter begjæring fra rekonstruksjonsutvalget innstille rekonstruksjonsforhandlingen og åpne konkurs i skyldnerens bo når retten finner at skyldneren grovt eller gjentatte ganger har handlet mot sine plikter etter §§ 15 og 20.

14 Lov 8. juni 1984 nr. 59 om fordringshaveres dekningsrett (dekningsloven) § 6-4 lyder:

Alle fordringer mot skyldneren som går ut på annet enn penger, og som skal dekkes som dividendefordringer, blir omregnet til pengefordringer etter verdiforholdene på fristdagen. Er fordringen oppstått etter fristdagen, blir verdiforholdene ved åpningen av bobehandlingen lagt til grunn.

15 Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) § 4 lød, på det relevante tidspunktet, i utdrag:

Den som har kvotepliktige utslipp fra virksomhet eller aktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3, må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp i samsvar med bestemmelsene i § 12. […]

16 Klimakvoteloven § 12 første og tredje ledd lød, på det relevante tidspunktet:

Den kvotepliktige skal innen 30. april hvert år overføre et antall kvoter som svarer til virksomhetens eller operatørens rapporteringspliktige utslipp det foregående året, til en nærmere angitt oppgjørskonto i registeret.

Dersom den kvotepliktige ikke innen fristen etter første ledd har satt inn et tilstrekkelig antall kvoter på oppgjørskontoen, skal den kvotepliktige innen l. mai året etter at oppgjør i medhold av første ledd skulle ha funnet sted, plassere kvoter på den angitte oppgjørskontoen svarende til underskuddet fra det tidligere året. I tillegg skal det ilegges overtredelsesgebyr etter § 19.

17 Klimakvoteloven § 19 første ledd lød, på det relevante tidspunktet:

Dersom den kvotepliktige ikke har overholdt sine forpliktelser etter § 12 første ledd, ilegger forurensningsmyndighetene et overtredelsesgebyr til statskassen. Overtredelsesgebyret skal tilsvare 100 euro på forfallstidspunktet for hvert tonn rapporteringspliktig klimagassutslipp som det ikke er plassert kvoter for på den angitte oppgjørskontoen i henhold til § l2 første ledd. Overtredelsesgebyrets størrelse skal indeksreguleres i tråd med den europeiske konsumprisindeksen. Gebyret forfaller til betaling 14 dager etter påkrav. Ved forsinket betaling skal det betales renter etter lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Kongen kan i forskrift endre størrelsen på overtredelsesgebyret.

II FAKTUM OG SAKSGANG

18 Norwegian Air Shuttle ASA («NAS») er et norsk flyselskap som er kvotepliktig i henhold til klimakvoteloven. NAS fikk i februar 2020 utdelt vederlagsfrie klimakvoter som ble satt inn på selskapets kvotekonto i klimakvoteregisteret.

19 Kvotepliktige luftfartøyoperatører skulle på det relevante tidspunkt innen 30. april hvert år overføre et antall kvoter som svarer til operatørens rapporteringspliktige klimagassutslipp foregående år til det norske registeret for klimakvoter, jf. klimakvoteloven §§ 4 og 12 første ledd («kvoteplikten»).

20 Klimakvoteloven med forskrifter gjennomfører direktiv 2003/87 med senere endringer og tilhørende rettsakter i norsk rett. Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet er ansvarlige myndigheter for klimakvotesystemet i Norge.

21 I midten av mars 2020 innførte Norge og flere andre land reiserestriksjoner grunnet covid-19-pandemien. Etter innføringen av reiserestriksjoner måtte NAS i løpet av få dager kansellere 85 prosent av sine flyvninger og permittere omtrent 7 300 ansatte. Dette førte NAS inn i en alvorlig finansiell krise.

22 I et brev til NHO Luftfart 17. april 2020 meddelte Klima- og miljødepartementet at direktiv 2003/87 ikke åpner for utsettelse av fristen eller andre unntak fra kvoteplikten, og heller ikke unnlate å ilegge overtredelsesgebyr. NAS og Miljødirektoratet var kopimottakere.

23 NAS forsøkte våren og sommeren 2020 å få i stand en utenrettslig restrukturering, men fikk ikke på plass en løsning som gjorde selskapet levedyktig. Etter begjæringer fra NAS 18. november og 8. desember 2020 ble domstolsstyrte rekonstruksjons-forhandlinger åpnet i henholdsvis Irland («examinership») og Norge. En examiner ble oppnevnt i Irland og en rekonstruktør i Norge. Examinership ble også åpnet i flere av NAS' irske datterselskaper, inkludert i Norwegian Air International Limited, som er kvotepliktig på selvstendig grunnlag i henhold til det irske klimakvoteregelverket.

24 NAS utarbeidet utkast til rekonstruksjonsplan i Norge og Scheme of Arrangement i lrland, i samarbeid med den norske rekonstruktøren og den irske examiner. Det endelige forslaget i rekonstruksjonsplanen og Scheme of Arrangement var i praksis identiske, og gikk ut på at usikrede og uprioriterte kreditorer ble tildelt dividende tilsvarende 5 prosent av deres underliggende krav. Kvoteplikten for utslipp i 2020 frem til åpning av rekonstruksjonsforhandling ble, i henhold til norsk og irsk insolvenslovgivning, omregnet til en pengefordring. Miljødirektoratets rett til dividende for oppgjør av kvoteplikten ble beregnet til omtrent NOK 7 500 000. Utstedelse av finansielle instrumenter – som var en integrert del av rekonstruksjonsplanen og Scheme of Arrangement – kom i tillegg. Forslaget ble sendt til kreditorene for avstemning 11. mars 2021.

25 I Irland ble NAS' Scheme of Arrangement stadfestet av High Court 26. mars 2021, etter at kreditorer som representerte den alt overveiende majoriteten av den stemmeberettigede gjelden, støttet forslaget. I Norge ble den i praksis identiske rekonstruksjonsplanen stadfestet ved kjennelse 12. april 2021 i daværende Oslo byfogdembete (nå del av Oslo tingrett) etter tilsvarende støtte fra kreditorene. Kvoteplikten er ikke kommentert i stadfestelseskjennelsen.

26 Som oppgjør av kvoteplikten for utslipp i perioden fra 1. januar til 17. november 2020 – dagen før fristdagen i rekonstruksjonsprosessen – tilbød NAS dividende. For utslipp i perioden mellom 18. november 2020 og 31. desember 2020 – altså perioden etter åpning av rekonstruksjonsforhandling – leverte NAS 15 039 kvoter innen fristen 30. april 2021.

27 Miljødirektoratet avslo å ta imot dividende som oppgjør, under henvisning til at kvoteplikten bare kunne gjøres opp ved levering av kvoter som fullt ut dekket det samlede utslippet for 2020. Dette utgjorde 372 818 kvoter for 2020-utslipp på fristdagen 30. april 2021.

28 NAS har opplyst at et irsk datterselskap, Norwegian Air International Limited, også var gjenstand for examinership i Irland. Den irske High Court traff 22. april 202l en beslutning som ifølge NAS gikk ut på at Norwegian Air International Limiteds kvoteplikt var omfattet av det irske Scheme of Arrangement og kunne gjøres opp ved dividende. Ifølge de faktiske forhold slik de er redegjort for i anmodningen, tok Environmental Protection Agency i Irland imot dividende, frafalt kravet om innlevering av klimakvoter og utstedte ikke overtredelsesgebyr.

29 Rekonstruktøren var ikke enig i Miljødirektoratets standpunkt til oppgjør av kvoteplikten. Han informerte direktoratet den 28. april 2021 om at han anså fullt oppgjør av kvoteplikten som ulovlig forfordeling av kreditorer, og skrev blant annet:

> *For god ordens skyld kan opplyses at selskapet ikke vil kunne gjøre opp kvoteforpliktelser oppstått før åpningen av rekonstruksjonen innen fristen 30. april. Selskapet er fortsatt under rekonstruksjon. Det vises i denne sammenheng til min e-post av 22. april. Som det fremgår vil slikt oppgjør være i strid med dekningsloven regler, utgjøre klar forfordeling, og vil kunne medføre straffansvar for skyldneren, jf. straffeloven § 402. Det legges til grunn at staten ikke ønsker å medvirke til slike disposisjoner.*

30 NAS fulgte opp med et brev 30. april 2021, der NAS ytterligere begrunnet hvorfor selskapet ikke anså seg berettiget eller forpliktet til å oppfylle kvoteplikten fullt ut.

31 I juni 2021 varslet Miljødirektoratet NAS om overtredelsesgebyr for manglende innlevering av klimakvoter, og ila i vedtak 21. september 2021 NOK 399 685 275 i overtredelsesgebyr. Gebyret ble beregnet med EUR 100 per manglende kvote, jf. klimakvoteloven § 19 og direktiv 2003/87 artikkel 16 nr. 3. NAS påklaget vedtaket. Klima- og miljødepartementet besluttet 16. desember 2022 å opprettholde Miljødirektoratets vedtak. NAS har klaget vedtaket av 16. desember 2022 inn for Oslo tingrett.

32 På denne bakgrunn besluttet Oslo tingrett å anmode EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse ved brev 6. oktober 2023, registrert ved EFTA-domstolen samme dag. Oslo tingrett har forelagt EFTA-domstolen følgende spørsmål:

> *Er direktiv 2003/87/EF artikkel l2 2a til hinder for nasjonal lovgivning som bestemmer at plikten til å innlevere kvoter kan gjøres opp med dividende i tvangsakkord i forbindelse med restrukturering av insolvent selskap?*

33 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige bakgrunnen, de faktiske forholdene, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen. Partenes argumenter nevnes eller drøftes i det følgende bare så langt det er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

III EFTA-DOMSTOLENS SVAR

34 Ved sitt spørsmål spør den anmodende domstolen om direktiv 2003/87 artikkel l2 nr. 2a er til hinder for nasjonal lovgivning som bestemmer at plikten til å innlevere kvoter i henhold til direktivet kan gjøres opp med dividende i tvangsakkord i forbindelse med restrukturering av et insolvent selskap. Det følger av anmodningen at hovedsaken gjelder forpliktelsen til å innlevere utslippskvoter innen 30. april 2021 tilsvarende NAS' totale utslipp i løpet av 2020. Det forelagte spørsmålet må derfor vurderes etter bestemmelsene i direktiv 2003/87, inkludert artikkel 12 nr. 2a, slik de gjaldt på det tidspunktet.

35 Innledningsvis påpeker EFTA-domstolen at det følger blant annet av avsnitt 3, 4 og 5 i fortalen til direktiv 2003/87, som viser til Kyotoprotokollen til De forente nasjoners rammekonvensjon om klimaendring, samt de mange henvisningene til Parisavtalen i dette direktivet, som artikkel 30, at direktiv 2003/87 inngår i et bredt internasjonalt rammeverk for å bekjempe klimaendringene. Videre må det minnes om at bekjempelse av klimaendringene er et mål av grunnleggende betydning på grunn av deres alvorlige negative konsekvenser, herunder den alvorlige risikoen for at de er irreversible og deres innvirkning på fundamentale rettigheter (jf. dommen fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol 9. april 2024, *Verein Klimaseniorinnen Sveits m.fl.* mot *Sveits* CE:ECHR:2024:0409JUD005360020).

36 Formålet med direktiv 2003/87 er å opprette en ordning for handel med utslippskvoter for å redusere utslippene av klimagasser til atmosfæren til et nivå som forhindrer farlige menneskeskapte påvirkninger på klimasystemet, og hvis endelige mål er å beskytte miljøet (jf. dommen 16. desember 2021 i *Apollo Tyres*, C-575/20, EU:C:2021:1024, avsnitt 24 og rettspraksis som det vises til der).

37 I henhold til direktiv 2003/87 artikkel 1 og i tråd med avsnitt 7 i fortalen til samme direktiv, opprettes det ved direktivet en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i EØS-området for å redusere utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv og økonomisk effektiv måte som bidrar til å bevare det indre markeds integritet og unngår konkurransevridning.

38 Derfor fastsettes det i direktiv 2003/87 artikkel 12 nr. 2a at forvaltningsstatene i EØS skal sikre at hver luftfartøyoperatør innen 30. april hvert år innleverer et antall kvoter tilsvarende det samlede utslippet i det foregående kalenderåret fra luftfartsvirksomhet oppført i vedlegg I som den er luftfartøyoperatør for, etter kontroll i samsvar med direktivet artikkel 15. Videre skal EØS-statene sikre at kvoter som innleveres i samsvar med artikkel 12 nr. 2a deretter slettes.

39 Den økonomiske logikken bak kvotehandelsordningen er at deltakerne oppmuntres til å redusere utslippene av klimagasser til under utslippskvotene for klimagasser de opprinnelig ble tildelt, slik at de kan selge overskuddet til en annen deltaker som har hatt større utslipp enn sin kvote (jf. dommen 20. januar 2022 i *Air Berlin*, C-165/20, EU:C:2022:42, avsnitt 57 og rettspraksis som det vises til der).

40 Den generelle ordningen i direktiv 2003/87 er basert på streng regnskapsføring av utstedelse, besittelse, overføring og sletting av utslippskvoter for klimagasser (jf. dommen i *Air Berlin*, C-165/20, sitert over, avsnitt 58 og rettspraksis som det vises til der). Denne rammen forutsetter at det ved en egen kommisjonsforordning opprettes en ordning med standardiserte registre. Nøyaktig regnskapsføring er slikt sett iboende i selve formålet med direktiv 2003/87 (jf. dommen 17. oktober 2013 i *Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, avsnitt 27 og rettspraksis som det vises til der).

41 Kravene til nøyaktighet når det gjelder antall utslippskvoter og omstendighetene rundt dem gjenspeiler lovgivers ambisjon om å få markedet til å fungere bedre ved å hindre

vridninger som skyldes usikkerhet med hensyn til om kvotene er gyldige. I tillegg til at det rent økonomisk er viktig å opprettholde et pålitelig marked, gjør dette kravet om nøyaktighet det mulig å oppnå formålet med markedet, nemlig å bekjempe forurensning. At det er sammenheng mellom faktiske utslipp og utslipp som er tillatt gjennom utslippskvotene, er derfor en vesentlig prioritet for ordningen som helhet (jf. dommen 8. mars 2017 i *ArcelorMittal Rodange et Schifflange*, C-321/15, EU:C:2017:179, avsnitt 25).

42 De driftsansvarliges plikt til innen 30. april i inneværende år å innlevere et antall utslippskvoter for klimagasser tilsvarende deres utslipp i det foregående kalenderåret for å få dem slettet, er en av grunnpilarene som ordningen opprettet ved direktiv 2003/87 bygger på. Denne plikten må håndheves spesielt strengt. Den er utvetydig formulert i artikkel 12 nr. 2a og er en plikt som direktivet fastsetter en egen sanksjon for i artikkel 16 nr. 3, mens sanksjonen for enhver annen atferd som er i strid med bestemmelsene, overlates til EØS-statene etter artikkel 16 nr. 1, men den må likevel være virkningsfull, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende (jf. dommen 29. april 2015 i *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, avsnitt 29 og 30 og rettspraksis som det vises til der).

43 Direktiv 2003/87 artikkel 16 nr. 3 fastsetter at EØS-statene skal sikre at enhver driftsansvarlig eller luftfartøyoperatør som ikke innen 30. april hvert år innleverer et tilstrekkelig antall kvoter for å dekke sine utslipp i det foregående året, skal betale en bot for utslippsoverskridelser. EFTA-statene skal fastsette bøter for utslippsoverskridelser som tilsvarer bøtene i EU-medlemsstatene, som er 100 euro for hvert tonn utslipp av karbondioksidekvivalenter som den driftsansvarlige eller luftfartøyoperatøren ikke har innlevert kvoter for.

44 Plikten til innen 30. april i inneværende år å innlevere et antall kvoter tilsvarende utslippene for det foregående året for å få dem slettet er derfor særlig streng. Poenget med innleveringen av kvoter i ordningen etter direktiv 2003/87 fremgår også av at det faktum at ileggelsen av boten etter artikkel 16 nr. 3 ikke fritar den driftsansvarlige fra plikten til å innlevere det tilsvarende antall kvoter når vedkommende innleverer kvoter for påfølgende år (jf. dommen i *Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka*, C-203/12, sitert over, avsnitt 25).

45 Det følger av strukturen og den generelle ordningen i direktiv 2003/87 at lovgiver vurderte innleveringsplikten fastsatt i artikkel 12 nr. 2a og den faste boten som skal ilegges for overtredelse av plikten fastsatt i artikkel 16 nr. 3, som strenge forpliktelser uten noen fleksibilitet, for å unngå at visse driftsansvarlige eller markedsformidlere skal fristes til å omgå eller manipulere ordningen ved å spekulere utilbørlig i priser, antall, tidsfrister eller i slike komplekse finansielle produkter som kan skapes på ethvert marked. Som det blant annet fremgår av punkt 17 i det forklarende memorandumet til Kommisjonens forslag til direktiv (COM(2001) 581 final) av 23. oktober 2001, er det forholdsvis høye bøtenivået begrunnet i behovet for å sikre at overtredelser av plikten til å innlevere et tilstrekkelig antall kvoter behandles på en streng og ensartet måte i hele EØS-området (jf. dommen i *Billerud Karlsborg og Billerud Skärblacka*, C-203/12, sitert over, avsnitt 39).

46 I sine skriftlige innlegg har NAS i hovedsak gjort gjeldende at EØS-statene har en skjønnsmargin i vurderingen av hvordan luftfartøyoperartører kan overholde direktiv 2003/87 artikkel 12 nr. 2a også på annen måte enn ved innlevering av et antall kvoter tilsvarende det samlede utslippet i det foregående kalenderåret. NAS gjør følgelig gjeldende at plikten etter artikkel 12 nr. 2a kan oppfylles ved å utbetale utbytte i samsvar med nasjonal insolvenslovgivning.

47 Dette argumentet må avvises. Plikten til å innlevere kvoter tilsvarende det samlede utslippet i det foregående kalenderåret er streng, og direktiv 2003/87 fastsetter ingen andre unntak enn de som er uttrykkelig fastsatt i direktivet. Uten hensyn til hvilken status denne plikten er gitt i nasjonal lovgivning, krever altså direktiv 2003/87 artikkel 12 nr. 2a at hver luftfartøyoperatør innleverer et antall kvoter tilsvarende det samlede utslippet i det foregående kalenderåret.

48 I denne sammenheng må det påpekes at manglende innlevering av kvoter ville undergrave kravene til streng regnskapsføring, nøyaktighet og sammenheng mellom faktiske utslipp og utslipp som er tillatt etter direktiv 2003/87 (jf. dommen i *ArcelorMittal Rodange et Schifflange*, C-321/15, sitert over, avsnitt 33).

49 Som Kommisjonen påpekte i sine skriftlige innlegg og i rettsmøtet, er overholdelse av plikten fastsatt i direktiv 2003/87 artikkel 12 nr. 2a, ikke en plikt til å overholde forpliktelsene overfor en enkelt forvaltningsstat i EØS, men en plikt til å overholde forpliktelsene overfor ordningen som er opprettet ved direktivet som helhet. Denne ordningen gir som sådan ingen skjønnsmargin til den enkelte forvaltningsstat i EØS for å redusere eller frafalle plikten til å innlevere utslippskvoter etter artikkel 12 nr. 2a.

50 Følgelig må direktiv 2003/87/EF artikkel l2 nr. 2a tolkes slik at bestemmelsen er til hinder for nasjonal lovgivning som bestemmer at plikten til å innlevere kvoter i henhold til nevnte artikkel, kan gjøres opp med dividende i tvangsakkord i forbindelse med restrukturering av et insolvent selskap. Denne tolkningen bekreftes ikke bare av en bokstavelig tolkning av artikkel 12 nr. 2a, men også av formålet med direktiv 2003/87 og direktivets system og generelle ordning.

51 NAS' argument om at EØS-retten ikke harmoniserer materiell insolvensrett i EØS-statene, kan ikke rokke ved denne konklusjonen. Det følger av fast rettspraksis at EØS-statene må utøve sin myndighet i samsvar med EØS-retten, herunder sekundærrett som er innlemmet i EØS-avtalen, som direktiv 2003/87 (se dommen 13. september 2017 i *Yara*, E-15/16, avsnitt 32 og rettspraksis som det vises til der, og jf. dommen 11. november 2021 i *MH og Ila (Droits à pension en cas de faillite)*, C-168/20, EU:C:2021:907, avsnitt 76). Selv om EØS-retten ikke harmoniserer EØS-statenes materielle insolvensrett, kan nasjonal insolvensrett ikke undergrave forpliktelsene som følger av direktiv 2003/87 artikkel 12 nr. 2a.

52 I lys av det ovenstående må svaret på det forelagte spørsmålet bli at direktiv 2003/87/EF artikkel l2 nr. 2a må tolkes slik at bestemmelsen er til hinder for nasjonal lovgivning som bestemmer at plikten til å innlevere kvoter kan gjøres opp med dividende i tvangsakkord i forbindelse med restrukturering av et insolvent selskap.

IV SAKSOMKOSTNINGER

53 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør et ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstolen, ligger det til denne domstolen å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse med inngivelsen av innlegg for EFTA-domstolen, annet enn partenes omkostninger, kan ikke kreves dekket.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålet forelagt den av Oslo tingrett, følgende rådgivende uttalelse:

Artikkel 12 nr. 2a i europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/87/EF om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Unionen må tolkes slik at bestemmelsen er til hinder for at nasjonal lovgivning kan bestemme at plikten til å innlevere utslippskvoter kan gjøres opp med dividende i tvangsakkord i forbindelse med restrukturering av et insolvent selskap.

Páll Hreinsson Bernd Hammermann Michael Reiertsen

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 9. august 2024.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Justissekretær

Páll Hreinsson
President