Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 20 de enero de 2022*

[Texto rectificado mediante auto de 2 de marzo de 2022]

«Procedimiento prejudicial — Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Directiva 2003/87/CE — Artículo 3 *sexies* — Inclusión de las actividades de aviación — Directiva 2008/101/CE — Asignación y expedición de derechos de emisión gratuitos a los operadores de aeronaves — Cese de las actividades ejercidas por tal operador por insolvencia — Resolución de la autoridad nacional competente por la que se deniega la expedición de derechos de emisión al administrador judicial de la sociedad en liquidación»

En el asunto C-165/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín, Alemania), mediante resolución de 30 de marzo de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de abril de 2020, en el procedimiento entre

ET, en calidad de administrador judicial de Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Quinta, el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de la Sala Cuarta, y los Sres. I. Jarukaitis y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de junio de 2021;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de ET, como administrador judicial de Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, por los Sres. B. Schröder y H. Krüger, Rechtsanwälte;

* Lengua de procedimiento: alemán.

– [En su versión rectificada mediante auto de 2 de marzo de 2022] en nombre de la Bundesrepublik Deutschland, por el Sr. A. Wendl-Damerius, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. Buchholz, Rechtsanwalt;

– en nombre del Gobierno alemán, inicialmente por los Sres. J. Möller y P.-L. Krüger y la Sra. S. Heimerl, posteriormente por los Sres. J. Möller y P.-L. Krüger, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B. De Meester, C. Hermes y G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de septiembre de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 275, p. 32), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017 (DO 2017, L 350, p. 7) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»), así como la validez del artículo 10, apartado 5, del artículo 29, del artículo 55, apartado 1, letra a), y apartado 3, y del artículo 56 del Reglamento (UE) n.º 389/2013 de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE y las Decisiones n.º 280/2004/CE y n.º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 920/2010 y n.º 1193/2011 de la Comisión (DO 2013, L 122, p. 1).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre ET, en calidad de administrador judicial de Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (en lo sucesivo, «Air Berlin»), y la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania), representada por el Umweltbundesamt (Oficina Federal de Medio Ambiente), en relación con una resolución por la que se interrumpe la expedición de derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero previamente asignados.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

La Directiva 2003/87

3 A tenor del artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87, titulado «Objeto»:

«La presente Directiva establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero […], a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.»

4 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«La presente Directiva se aplicará a las emisiones generadas por las actividades a que se refiere el anexo I y a los gases de efecto invernadero que figuran en el anexo II.»

5 El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva serán de aplicación las siguientes definiciones:

[…]

o) "operador de aeronaves": la persona que opera una aeronave en el momento en que realiza una actividad de aviación enumerada en el anexo I o bien el propietario de la aeronave, si se desconoce la identidad de dicha persona o no es identificado por el propietario de la aeronave;

[…]».

6 El artículo 3 *quater* de la misma Directiva, titulado «Cantidad total de derechos de emisión para el sector de la aviación», dispone:

«1. Para el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2012, la cantidad total de derechos de emisión que se asignará a los operadores de aeronaves corresponderá al 97 % de la suma de las emisiones históricas del sector de la aviación.

2. Para el tercer período […] que comienza el 1 de enero de 2013 […] la cantidad total de derechos de emisión que se asignará a los operadores de aeronaves corresponderá al 95 % de las emisiones históricas del sector de la aviación multiplicado por el número de años del período en cuestión.

[…]

3 *bis*. Toda asignación de derechos de emisión para actividades de aviación con destino u origen en aeródromos situados en países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo (EEE) después del 31 de diciembre de 2023 estará sujeta a la revisión a que se refiere el artículo 28 *ter*.

[…]»

7 El artículo 3 *quinquies* de la Directiva 2003/87, titulado «Método de asignación mediante subasta de los derechos de emisión para el sector de la aviación», establece:

«1. En el período mencionado en el apartado 1 del artículo 3 *quater*, se subastará el 15 % de los derechos de emisión.

2. A partir del 1 de enero de 2013, se subastará el 15 % de los derechos de emisión. […]

[…]»

8 A tenor del artículo 3 *sexies* de esta Directiva, titulado «Asignación y expedición de derechos de emisión a los operadores de aeronaves»:

«1. Para cada uno de los períodos mencionados en el artículo 3 *quater*, cada operador de aeronaves podrá solicitar la asignación de derechos de emisión gratuitos. La solicitud podrá

cursarse presentando a la autoridad competente del Estado miembro responsable de la gestión los datos verificados relativos a las toneladas-kilómetro en relación con las actividades de aviación enumeradas en el anexo I realizadas por ese operador de aeronaves en el año de referencia. […] Las solicitudes se presentarán al menos veintiún meses antes del comienzo del período al que se refieran […].

2. Al menos dieciocho meses antes del comienzo del período al que se refiere la solicitud […], los Estados miembros presentarán a la Comisión las solicitudes recibidas de conformidad con el apartado 1.

3. Al menos quince meses antes del comienzo de cada período mencionado en el apartado 2 del artículo 3 *quater*, […], la Comisión calculará y adoptará una decisión en la que se fijen:

a) la cantidad total de derechos de emisión que se asignarán para ese período, de conformidad con el artículo 3 *quater*;

b) el número de derechos de emisión que deban subastarse en ese período, de conformidad con el artículo 3 *quinquies*;

c) el número de derechos de emisión de la reserva especial para los operadores de aeronaves en ese período, de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 *septies*;

d) el número de derechos de emisión que deban asignarse gratuitamente en ese período restando el número de derechos de emisión contemplados en las letras b) y c) de la cantidad total de derechos de emisión sobre los que se haya tomado la decisión a que se refiere la letra a), y

e) el valor de referencia que se utilizará para asignar gratuitamente los derechos de emisión a los operadores de aeronaves que hayan presentado solicitudes a la Comisión de conformidad con el apartado 2.

[…]

4. En el plazo de tres meses a partir de la fecha de adopción de la decisión por la Comisión de conformidad con el apartado 3, cada Estado miembro responsable de la gestión calculará y publicará:

a) el total de derechos de emisión asignados para el período en cuestión a cada operador de aeronaves que haya presentado una solicitud a la Comisión de conformidad con el apartado 2, calculado multiplicando las toneladas-kilómetro que figuren en la solicitud por el valor de referencia al que se refiere la letra e) del apartado 3, y

b) los derechos de emisión asignados a cada operador de aeronaves para cada año, que se determinarán dividiendo el total de los derechos de emisión asignados para el período en cuestión, calculado de conformidad con la letra a), entre el número de años del período en el que ese operador de aeronaves esté realizando una actividad de aviación enumerada en el anexo I.

5. A más tardar el 28 de febrero de 2012 y el 28 de febrero de cada año posterior, la autoridad competente del Estado miembro responsable de la gestión expedirá a cada operador de

aeronaves el número de derechos de emisión que se le haya asignado para ese año con arreglo al presente artículo o al artículo 3 *septies*.»

9 El artículo 3 *septies* de dicha Directiva, titulado «Reserva especial para determinados operadores de aeronaves», dispone:

«1. En cada período de los contemplados en el apartado 2 del artículo 3 *quater*, el 3 % del total de derechos de emisión que deban asignarse se destinará a una reserva especial para los operadores de aeronaves:

a) que comiencen a desarrollar una actividad de aviación de las contempladas en anexo I una vez transcurrido el año de referencia para el que se hayan facilitado datos sobre toneladas-kilómetro con arreglo al apartado 1 del artículo 3 *sexies*, en relación con uno de los períodos contemplados en el apartado 2 del artículo 3 *quater*, o

b) cuyos datos sobre toneladas-kilómetro aumenten por término medio más de un 18 % anual entre el año de referencia para el que se hayan facilitado datos sobre toneladas-kilómetro con arreglo al apartado 1 del artículo 3 *sexies*, en relación con uno de los períodos contemplados en el apartado 2 del artículo 3 *quater*, y el segundo año natural de dicho período,

y cuya actividad con arreglo a la letra a), o actividad complementaria con arreglo a la letra b), no represente en su totalidad o en parte una continuación de una actividad de aviación realizada previamente por otro operador de aeronaves.

2. Los operadores de aeronaves a los que puedan asignarse derechos de emisión con arreglo al apartado 1 podrán solicitar una asignación gratuita de derechos de la reserva especial dirigiéndose a la autoridad competente del Estado miembro responsable de la gestión. Las solicitudes se presentarán antes del 30 de junio del tercer año del período contemplado en el apartado 2 del artículo 3 *quater*, al que se refiera la solicitud en cuestión.

[…]»

10 El artículo 12 de la misma Directiva, titulado «Transferencia, entrega y cancelación de derechos de emisión», establece en su apartado 2 *bis*:

«Los Estados miembros responsables de la gestión velarán por que, a más tardar el 30 de abril de cada año, cada operador de aeronaves entregue un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales del año natural anterior, […], procedentes de las actividades de aviación enumeradas en el anexo I de las que es operador. Los Estados miembros velarán por que los derechos de emisión entregados de conformidad con el presente apartado se cancelen posteriormente.»

11 A tenor del artículo 28 *bis* de la Directiva 2003/87, titulado «Excepciones aplicables antes de la aplicación de la medida de mercado mundial de la [Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)]»:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2 *bis*, […], los Estados miembros considerarán cumplidos los requisitos establecidos en dichas disposiciones y no tomarán medidas contra los operadores de aeronaves con respecto a:

a) todas las emisiones de vuelos con destino u origen en aeródromos situados en países no pertenecientes al EEE durante cada año natural a partir del 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2023, con sujeción a la revisión a que se refiere el artículo 28 *ter*;

b) todas las emisiones de vuelos entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica en el sentido del artículo 349 [TFUE] y un aeródromo situado en otra región del EEE durante cada año natural a partir del 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2023, con sujeción a la revisión a que se refiere el artículo 28 *ter*.

[…]

2. No obstante lo dispuesto en los artículos 3 *sexies* y 3 *septies*, los operadores de aeronaves que se acojan a las excepciones previstas en el apartado 1, letras a) y b), del presente artículo, recibirán cada año un número de derechos de emisión gratuitos que se reducirá en proporción a la reducción de la obligación de entrega prevista en dichas letras.

[…]

Por lo que respecta a las actividades del período a partir del 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2023, los Estados miembros publicarán, antes del 1 de septiembre de 2018, el número de derechos de emisión del sector de la aviación asignados a cada operador de aeronaves.

[…]»

12 El artículo 28 *ter* de esta Directiva, titulado «Notificación y revisión por parte de la Comisión respecto de la aplicación de la medida de mercado mundial de la OACI», dispone:

«1. Antes del 1 de enero de 2019 y periódicamente a partir de esa fecha, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo de los avances realizados en las negociaciones de la OACI para aplicar la medida de mercado mundial que se haya de aplicar a las emisiones a partir de 2021 […]

[…]

2. En el plazo de doce meses a partir de la adopción por parte de la OACI de los instrumentos pertinentes y antes de que esté operativa la medida de mercado mundial, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que examinará posibles maneras de incorporar dichos instrumentos en la legislación de la Unión mediante la revisión de la presente Directiva. […]

[…]»

13 El anexo I de dicha Directiva, titulado «Categorías de actividades a las que se aplica la presente Directiva», incluye una rúbrica «Aviación», que comprende, con determinadas excepciones, los «Vuelos con origen o destino en un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro al que se aplica el Tratado».

La Directiva 2008/101/CE

14 A tenor del considerando 20 de la Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87 con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO 2009, L 8, p. 3):

«Con objeto de evitar distorsiones de la competencia, se debe especificar una metodología armonizada para determinar la cantidad total de derechos que se han de expedir y para distribuir derechos a los operadores de aeronaves. Una proporción de los derechos se asignará mediante subasta, de conformidad con las normas que ha de elaborar la Comisión. Debe constituirse una reserva especial de derechos de emisión con el fin de garantizar el acceso al mercado de nuevos operadores de aeronaves, y de ayudar a aquellos que aumenten considerablemente el número de toneladas-kilómetro que realizan. Conviene seguir asignando derechos de emisión a los operadores de aeronaves que pongan fin a sus actividades, hasta que finalice el período durante el cual ya se hayan asignado derechos gratuitos.»

Reglamento n.º 389/2013

15 El artículo 10 del Reglamento n.º 389/2013, titulado «Estado de las cuentas», dispone:

«1. Las cuentas se encontrarán en uno de los siguientes estados: abierto, bloqueado, excluido o cerrado.

[…]

5. Cuando la autoridad competente notifique que los vuelos de un operador de aeronaves han dejado de estar incluidos en el régimen de la Unión de acuerdo con el anexo I de la Directiva [2003/87] respecto a un año determinado, el administrador nacional pondrá la cuenta pertinente de haberes de operador de aeronaves en estado excluido, previo aviso al operador de aeronaves de que se trate y hasta que la autoridad competente notifique que los vuelos del operador de aeronaves vuelven a estar incluidos en el régimen de la Unión.

[…]»

16 A tenor del artículo 29 de dicho Reglamento, titulado «Cierre de cuentas de haberes de operador de aeronaves»:

«El administrador nacional únicamente cerrará una cuenta de haberes de operador de aeronaves si así se lo ha ordenado la autoridad competente tras haber tenido esta conocimiento de que el operador se ha fusionado con otro operador de aeronaves o ha cesado todas sus operaciones incluidas en el anexo I de la Directiva [2003/87], ya sea mediante una notificación del titular de la cuenta o mediante otras pruebas.»

17 El artículo 55 del citado Reglamento, titulado «Cambios en los cuadros nacionales de asignación para la aviación», establece:

«1. El administrador nacional introducirá cambios en el cuadro nacional de asignación para la aviación […] en caso de que:

a) un operador de aeronaves haya cesado todas sus operaciones contempladas en el anexo I de la Directiva [2003/87];

[…]

3. La Comisión ordenará al administrador central que introduzca los cambios correspondientes en el cuadro nacional de asignación para la aviación […] si considera que el cambio del cuadro nacional de asignación se ajusta a la Directiva [2003/87] […].

[…]»

18 El artículo 56 del mismo Reglamento, titulado «Asignación gratuita de derechos de emisión de la aviación», establece:

«1. El administrador nacional indicará en el cuadro nacional de asignación para la aviación, en relación con cada operador de aeronaves y cada año, si el operador de aeronaves debe recibir o no una asignación para ese año.

2. A partir del 1 de febrero de 2013, el administrador central velará por que el Registro de la Unión transfiera automáticamente derechos de emisión de la aviación desde la cuenta de asignación de aviación de la UE a la cuenta de haberes de operador de aeronaves abierta o bloqueada pertinente, de acuerdo con el correspondiente cuadro de asignación […].

[…]»

Derecho alemán

19 El artículo 2, titulado «Ámbito de aplicación», del Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Ley sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero), de 21 de julio de 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1475), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «TEHG»), dispone en su apartado 6:

«Por lo que respecta a las actividades de aviación, el ámbito de aplicación de la presente Ley se extenderá a todas las emisiones de una aeronave que resulten del consumo de combustible. […] La presente Ley se aplica únicamente a las actividades de aviación realizadas:

1. por operadores de aeronaves con licencia de explotación alemana […] que se halle vigente; o

2. por operadores de aeronaves a los que se les haya asignado Alemania como Estado miembro responsable de la gestión […] y que no sean titulares de una licencia de explotación válida emitida por otro Estado parte en el [EEE].

[…]»

20 El artículo 9 del TEHG, titulado «Asignación gratuita de derechos de emisión a los titulares de instalaciones», establece en su apartado 6:

«La decisión de asignación se revocará si, en virtud de un acto jurídico de la Unión Europea, debe modificarse con efectos retroactivos. […]»

21 El artículo 11 del TEHG, titulado «Asignación general gratuita de derechos de emisión a los operadores de aeronaves», dispone lo siguiente:

«(1) Al operador de aeronaves se le asignará de forma gratuita un número de derechos de emisión de la aviación para un período de comercio que corresponda al producto del rendimiento del transporte durante el año de referencia […] y el valor de referencia que se calculará de conformidad con […] la Directiva 2003/87.

[…]

(6) La autoridad competente asignará gratuitamente los derechos de emisión en el plazo de tres meses a partir de la fecha en que la [Comisión] publique el valor de referencia al que se refiere el artículo 3 *sexies*, apartado 3, de la Directiva 2003/87. […]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

22 Mediante resolución de 12 de diciembre de 2011, la Deutsche Emissionshandelsstelle (Servicio alemán de comercio de derechos de emisión; en lo sucesivo, «DEHSt»), en virtud del artículo 11 del TEHG, asignó a Air Berlin un total de 28 759 739 derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «derechos de emisión de la aviación»), de los cuales 3 360 363 fueron asignados para el año 2012 y 3 174 922 anualmente para el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2020.

23 Mediante resolución de 15 de enero de 2015, la DEHSt procedió a la retirada de 9 980 071 derechos de emisión de la aviación, al haberse introducido, mediante un acto de la Unión, una exención temporal, para los años 2013 a 2016, de la obligación de comercio de derechos de emisión para determinados vuelos internacionales. Esta retirada adquirió carácter definitivo y el número de derechos de emisión de la aviación asignados a Air Berlin para la totalidad de los años 2012 a 2020 se redujo a 18 779 668 unidades.

24 El 15 de agosto de 2017, Air Berlin instó como deudor la apertura de un procedimiento de insolvencia. Ese mismo día, el Amtsgericht Charlottenburg (Tribunal Civil y Penal de Charlottenburg, Alemania) inició el procedimiento de insolvencia provisional sin suspensión y designó al demandante en el litigio principal como administrador provisional de los bienes.

25 El 28 de octubre de 2017, Air Berlin cesó oficialmente en sus actividades de aviación.

26 Mediante resolución de 1 de noviembre de 2017, el Amtsgericht Charlottenburg (Tribunal de lo Civil y Penal de Charlottenburg) inició el procedimiento principal de insolvencia y designó al demandante en el litigio principal como administrador de los bienes. Posteriormente, mediante resolución de 16 de enero de 2018, dicho órgano jurisdiccional puso fin, a instancia de Air Berlin, al procedimiento de insolvencia sin suspensión y designó al demandante en el litigio principal como administrador judicial.

27 Mediante resolución de 28 de febrero de 2018 dirigida al demandante en el litigio principal, la DEHSt procedió a una nueva retirada parcial de derechos de emisión de la aviación, fijando la nueva cantidad de derechos de emisión asignados a Air Berlin para la totalidad de los años 2013 a 2020 en 12 159 960 unidades.

28 La DEHSt basó esta decisión, por un lado, en que la exención de la obligación de comercio de derechos de emisión para determinados vuelos internacionales se extendía a los años 2017 a 2020 y, por otro, en que, antes de que finalizara 2017, Air Berlin había puesto fin a sus actividades de aviación. Teniendo en cuenta esta última circunstancia, la DEHSt indicó que no procedía expedir derechos de emisión de la aviación para los años 2018 a 2020. Por esta misma razón, decidió poner la cuenta de haberes de operador de aeronaves de Air Berlin en estado de «excluido», en el sentido del artículo 10, apartado 5, del Reglamento n.º 389/2013.

29 El demandante en el litigio principal interpuso una reclamación contra dicha resolución en cuanto fundada en el cese de las actividades de Air Berlin. Invocó, en particular, el principio de protección de la confianza legítima y el considerando 20, cuarta frase, de la Directiva 2008/101.

30 Mediante resolución de 19 de junio de 2018, la DEHSt desestimó la referida reclamación. Según la DEHSt, el demandante en el litigio principal no puede ampararse válidamente en el principio de protección de la confianza legítima, puesto que del artículo 10, apartado 5, del Reglamento n.º 389/2013 se deduce que, si el operador de aeronaves en cuestión ya no efectúa vuelos sometidos al comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, no pueden seguir expidiéndose derechos de emisión de la aviación. La DEHSt entiende que no ha lugar a traer a colación el considerando 20, cuarta frase, de la Directiva 2008/101, pues lo que se dice en dicha frase no viene reflejado en las disposiciones materiales del Derecho de la Unión.

31 El 23 de julio de 2018, el demandante en el litigio principal solicitó la asistencia jurídica gratuita para la interposición de un recurso. Mediante auto de 16 de diciembre de 2019, el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Berlín-Brandemburgo, Alemania) concedió la asistencia solicitada, al considerar que de la Directiva 2008/101 podía inferirse que el cese de las actividades de aviación no justifica la retirada de derechos de emisión de la aviación.

32 El 2 de enero de 2020, el demandante en el litigio principal interpuso un recurso contra la resolución de 28 de febrero de 2018 ante el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín, Alemania). Alega que el TEHG no contemplaba la posibilidad de retirar derechos de emisión de la aviación en caso de cese de las actividades de aviación, y que el considerando 20, cuarta frase, de la Directiva 2008/101 indica claramente que el legislador de la Unión quiso que los derechos de emisión de la aviación asignados sigan expidiéndose en tal caso.

33 El demandante en el litigio principal expone que, algunos meses antes del cese de sus actividades de aviación, Air Berlin vendió la mayoría de los derechos de emisión de la aviación que se le habían asignado para el año 2017. Procedió de esa manera al entender, con plena confianza legítima, que seguirían expidiéndosele los derechos de emisión de la aviación asignados para los años 2018 a 2020 y que, por tanto, podría cumplir, con respecto al año 2018, sus obligaciones de entrega de derechos de emisión por las emisiones resultantes de los vuelos que hubiera efectuado a lo largo de 2017.

34 El demandante en el litigio principal sostiene que el derecho de un operador de aeronaves al mantenimiento de los derechos de emisión de la aviación que se le han asignado no está sujeto a ninguna condición específica y tampoco depende de si, tras el cese de las actividades de dicho operador, estas son realizadas por otros operadores, en el sentido del artículo 3 *septies*, apartado 1, de la Directiva 2003/87. El demandante en el litigio principal indica no obstante que, a raíz del cese de las actividades de Air Berlin, las franjas horarias (*slots*) de esta compañía se vendieron a otras compañías aéreas.

35 Según la demandada en el litigio principal, la decisión inicial de asignación se basaba en la presunción de que Air Berlin ejercería, durante todo el período de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «período de comercio») en cuestión, actividades de aviación sujetas a la obligación de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Pues bien, desde el cese de sus actividades, Air Berlin dejó de estar sujeta al régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, «RCDE») previsto por la Directiva 2003/87, de suerte que, con arreglo al artículo 10, apartado 5, del Reglamento n.º 389/2013, su cuenta de haberes de operador de aeronaves quedó excluida de dicho régimen. Por otra parte, según la demandada en el litigio principal, la expiración, el 1 de febrero de 2018, de la licencia de explotación de Air Berlin determinó que esta sociedad ni siquiera tenía ya la condición de operador de aeronaves, en el sentido del artículo 2, apartado 6, del TEHG.

36 En cuanto al considerando 20, cuarta frase, de la Directiva 2008/101, la demandada en el litigio principal alega que esa frase es contradictoria con el funcionamiento del RCDE y, por consiguiente, no puede ser tenida en cuenta. Entiende, por lo demás, que el demandante en el litigio principal no puede invocar confianza legítima alguna de Air Berlin, pues esta sociedad no pudo suponer razonablemente que continuaría recibiendo derechos de emisión de la aviación tras el cese de sus actividades.

37 El órgano jurisdiccional remitente declara que la legalidad de la retirada de los derechos de emisión de la aviación para los años 2018 a 2020 depende en gran medida de los efectos jurídicos del cese de las actividades de aviación de Air Berlin. A este respecto, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas, en particular, sobre el alcance del considerando 20, cuarta frase, de la Directiva 2008/101. Considera que, a falta de una disposición material que corrobore esta frase, el Tribunal de Justicia debería aclarar si los derechos de emisión de la aviación deben mantenerse o deben retirarse en caso de cese de las actividades.

38 Para el órgano jurisdiccional remitente, es necesario igualmente interpretar el concepto de «continuación», por otros operadores, de las actividades de aviación en el sentido del artículo 3 *septies*, apartado 1, de la Directiva 2003/87, y precisar si el mantenimiento de los derechos de emisión de la aviación depende de tal continuación.

39 El órgano jurisdiccional remitente entiende que, si el Tribunal de Justicia declarase que el Derecho de la Unión se opone a la retirada de derechos de emisión de la aviación en caso de cese de las actividades de aviación, procedería además, por un lado, examinar la validez de los artículos 10, 29, 55 y 56 del Reglamento n.º 389/2013, en la medida en que estas disposiciones establecen, en caso de cese de dichas actividades, la exclusión o el cierre de la cuenta de haberes de operador de aeronaves y, por otro lado, determinar si el período de comercio en cuestión finalizó, para los operadores de aeronaves, el 31 de diciembre de 2020 o bien solo finalizará el 31 de diciembre de 2023 atendiendo a los artículos 28 *bis* y 28 *ter* de la Directiva 2003/87. A este último respecto, si el Tribunal de Justicia considerase que el referido período finalizó el

31 de diciembre de 2020, sería necesario precisar además si los derechos de emisión de la aviación relativos a ese período podrán seguir expidiéndose después del 31 de diciembre de 2020, en ejecución de una resolución judicial dictada con posterioridad a esta fecha.

40 En tales circunstancias, el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse las Directivas 2003/87 y 2008/101, a la luz del considerando 20 de la Directiva 2008/101, en el sentido de que se oponen a que se revoque una asignación gratuita de derechos de emisión de la aviación a un operador de aeronaves para los años 2018 a 2020, si la asignación se había aprobado para los años 2013 a 2020 y, debido a una situación de insolvencia, el operador de aeronaves cesó en su actividad en 2017?

¿Debe interpretarse el artículo 3 *septies*, apartado 1, de la Directiva 2003/87 en el sentido de que la revocación de una decisión de asignación tras el cese por insolvencia de una actividad de aviación depende de si otros operadores aéreos continúan o no dicha actividad? ¿Debe interpretarse el artículo 3 *septies*, apartado 1, de la Directiva 2003/87 en el sentido de que se produce tal continuación de la actividad de aviación cuando se han vendido a otros tres operadores aéreos parte de los derechos de aterrizaje en los aeropuertos coordinados (franjas horarias o slots) (para las actividades de corta y media distancia de la compañía aérea insolvente)?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿Son válidas y compatibles con las Directivas 2003/87 y 2008/101 las disposiciones de los artículos 10, apartado 5, 29, 55, apartado 1, letra a) y apartado 3, así como del artículo 56 del Reglamento n.º 389/2013, en la medida en que impiden la expedición de los derechos de emisión gratuitos para la aviación ya asignados en caso de que el operador aéreo cese en sus actividades por una situación de insolvencia?

3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

¿Deben interpretarse las Directivas 2003/87 y 2008/101 en el sentido de que la revocación de la decisión sobre la asignación de derechos gratuitos de emisión de la aviación viene impuesta por el Derecho de la Unión?

4) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, así como en caso de respuesta negativa a la tercera cuestión:

¿Debe interpretarse el artículo 3 *quater*, apartado 3 *bis*, el artículo 28 *bis*, apartados 1 y 2, y el artículo 28 *ter*, apartado 2, de la Directiva 2003/87 […] en el sentido de que el tercer período de comercio para los operadores de aeronaves no finaliza en 2020 sino en 2023?

5) En caso de respuesta negativa a la cuarta cuestión:

¿Pueden efectuarse asignaciones adicionales de derechos de emisión gratuitos para operadores de aeronaves correspondientes al tercer período de comercio, una vez que este ha finalizado, con derechos correspondientes al cuarto período de comercio si la existencia de tal derecho de asignación no se determina judicialmente hasta después de la finalización del tercer período de comercio, o, por el contrario, caducan las asignaciones aún no efectuadas al finalizar el tercer período de comercio?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y tercera

41 Las cuestiones prejudiciales primera y tercera, que deben ser examinadas conjuntamente, van orientadas a que se dilucide cómo debe aplicarse el régimen de asignación de derechos de emisión de la aviación cuando el operador de aeronaves de que se trate cesa en el ejercicio de las actividades de aviación que realizaba.

42 Del referido régimen tratan los artículos 3 *sexies* y 3 *septies* de la Directiva 2003/87, que figuran en el capítulo II de esta, titulado «Aviación», el cual fue insertado en dicha Directiva mediante la Directiva 2008/101.

43 Por lo tanto, procede considerar que, mediante sus cuestiones prejudiciales primera y tercera, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 3 *sexies* y 3 *septies* de la Directiva 2003/87 deben interpretarse en el sentido de que, cuando un operador de aeronaves cesa en el ejercicio de las actividades de aviación que realizaba en el curso del período de comercio en cuestión, la cantidad de derechos de emisión de la aviación asignados a dicho operador debe reducirse en proporción a la parte de ese período en la que ya no se realizan tales actividades.

44 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 3 *sexies*, apartados 1 a 3, de la Directiva 2003/87 permite a cada operador de aeronaves solicitar la asignación de derechos de emisión de la aviación, siempre que presente su solicitud al menos veintiún meses antes del comienzo de un nuevo período de comercio. Corresponde a los Estados miembros presentar, al menos dieciocho meses antes del comienzo de dicho período, las solicitudes recibidas a la Comisión, que adoptará, al menos quince meses antes del comienzo del referido período, una decisión en la que se indique, en particular, la cantidad de derechos de emisión de la aviación disponibles y el valor de referencia que se utilizará para su asignación.

45 El artículo 3 *sexies*, apartado 4, de la citada Directiva dispone que, en el plazo de tres meses a partir de la adopción de esa decisión, cada Estado miembro calculará y publicará, por un lado, el total de derechos de emisión de la aviación asignados para el período en cuestión a cada operador de aeronaves interesado y, por otro, «los derechos de emisión asignados a cada operador de aeronaves para cada año, que se determinarán dividiendo el total de los derechos de emisión asignados para el período en cuestión […] entre el número de años del período en el que ese operador de aeronaves esté realizando una actividad de aviación enumerada en el anexo I».

46 Del artículo 3 *sexies*, apartado 4, de la Directiva 2003/87 se infiere, pues, que la cantidad total de derechos de emisión de la aviación asignados a un operador de aeronaves para un período de comercio determinado se calcula *ex ante* y que, en ese momento, se fija también la cantidad de

derechos de emisión de la aviación asignados por año dividiendo esa cantidad total por el número de años en los que el operador realice actividades de aviación de las enumeradas en el anexo I de dicha Directiva, que son las únicas sujetas al RCDE.

47 A continuación, en el artículo 3 *sexies*, apartado 5, de la misma Directiva se indica que ese número anual de derechos de emisión de la aviación se expedirá al «operador de aeronaves» de que se trate el 28 de febrero de cada año del referido período.

48 De todo ello se desprende que el régimen de asignación de derechos de emisión de la aviación supone el ejercicio, por el beneficiario de la asignación, de actividades de aviación enumeradas en el anexo I de la Directiva 2003/87, y que esos derechos de emisión se expiden en tramos anuales siempre que, en el momento de la expedición efectiva de los citados derechos de emisión, el beneficiario sea un «operador de aeronaves» en el sentido del artículo 3, letra o), de esa Directiva, a saber, una «persona que opera una aeronave en el momento en que realiza una actividad de aviación enumerada en el anexo I».

49 Habida cuenta de estas características del régimen de concesión de derechos de emisión de la aviación y, en particular, del vínculo establecido expresamente por el legislador de la Unión entre, por una parte, la asignación y la expedición de esos derechos de emisión y, por otra parte, el ejercicio de actividades de aviación sujetas al RCDE, procede considerar que la realización de tales actividades durante todo el período de comercio en cuestión no constituye una mera presunción sobre cuya base se efectúa el cálculo *ex ante* de los derechos de emisión de la aviación sino un requisito material para la expedición efectiva de los tramos anuales de los derechos de emisión hasta la finalización de dicho período.

50 Por lo tanto, si un operador de aeronaves cesa en el ejercicio de sus actividades durante un período de comercio y pierde así su condición de operador de aeronaves, en el sentido de la Directiva 2003/87, quedando privado, en consecuencia, de los derechos de emisión de la aviación asignados para los años en los que ya no hay actividad de aviación, el administrador judicial de ese antiguo operador de aeronaves no puede invocar válidamente una violación del principio de protección de la confianza legítima.

51 A este respecto, procede recordar que este principio se extiende a todo justiciable al que una autoridad administrativa haya hecho concebir esperanzas fundadas sobre la base de garantías concretas que le hubiera dado (sentencia de 15 de abril de 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, apartado 90 y jurisprudencia citada). Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 81 de sus conclusiones, nada indica en la documentación que obra en poder del Tribunal de Justicia que se hubieran dado a Air Berlin, en algún momento del período de comercio, garantías concretas sobre una asignación de derechos de emisión de la aviación hasta la finalización de dicho período, ni tampoco al demandante en el litigio principal tras la declaración de insolvencia de Air Berlin. En particular, como se ha expuesto en los apartados 48 y 49 de la presente sentencia, no puede concebirse la asignación de derechos de emisión de la aviación para un período de comercio como garantía de que, en cualquier circunstancia, hasta la finalización del referido período, esos derechos de emisión serán expedidos.

52 Esta conclusión no resulta desvirtuada por el considerando 20, cuarta frase, de la Directiva 2008/101.

53 Es cierto que, considerada aisladamente, esta frase, que figura en la exposición de motivos del acto mediante el cual el legislador de la Unión incluyó las actividades de aviación en el RCDE, y a cuyo tenor «conviene seguir asignando derechos de emisión a los operadores de aeronaves que pongan fin a sus actividades, hasta que finalice el período durante el cual ya se hayan asignado derechos gratuitos», parece sugerir que la voluntad del legislador de la Unión fue que los tramos anuales de los derechos de emisión de la aviación asignados para un período de comercio se expidieran hasta la finalización de ese período, aunque se hubiera puesto fin a las actividades de aviación.

54 No obstante, y sin que sea necesario que el Tribunal de Justicia examine las circunstancias que condujeron a la inserción de esa frase en la exposición de motivos de la Directiva 2008/101, se ha de señalar que dicha exposición de motivos se contradice con el tenor mismo del artículo 3 *sexies*, apartados 4 y 5, de la Directiva 2003/87, que pone de relieve el vínculo indispensable entre, por un lado, la asignación y la expedición de los derechos de emisión de la aviación y, por otro, el ejercicio efectivo de las actividades de aviación enumeradas en el anexo I de esta última Directiva.

55 De esta manera, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la exposición de motivos de un acto de la Unión no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocada ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trata ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor [véanse, en particular, las sentencias de 19 de junio de 2014, Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, apartado 31, y de 25 de noviembre de 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestaciones familiares para residentes de larga duración), C-303/19, EU:C:2020:958, apartado 26], no cabe admitir la posibilidad de que el administrador judicial de un antiguo operador de aeronaves se ampare en el considerando 20, cuarta frase, de la Directiva 2008/101 con el fin de reclamar los derechos de emisión de la aviación respecto de los años sin actividad de aviación para aumentar el activo de la sociedad en liquidación.

56 Debe añadirse que la expedición al administrador judicial de un antiguo operador de aeronaves de derechos de emisión de la aviación para los años en los que no se realiza ninguna actividad de aviación de las enumeradas en el anexo I de la Directiva 2003/87 sería incompatible no solo con el tenor del artículo 3 *sexies* de esta Directiva, sino también con la finalidad y el sistema general del RCDE.

57 A este respecto, se ha de recordar que el RCDE establecido por la Directiva 2003/87 tiene como objetivo último la protección del medio ambiente y responde a una lógica económica que estimula a cualquiera de sus participantes a emitir una cantidad de gases de efecto invernadero inferior a los derechos de emisión que inicialmente le fueron asignados, con el fin de transmitir el excedente a otro participante que haya producido una cantidad de emisiones superior a los derechos de emisión asignados (sentencia de 3 de diciembre de 2020, Ingredion Germany, C-320/19, EU:C:2020:983, apartados 38 y 39 y jurisprudencia citada). A raíz de las modificaciones introducidas por la Directiva 2008/101, ese objetivo y la referida lógica del RCDE se extendieron al sector de la aviación (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartados 138 a 140).

58 Así pues, el sistema general de la Directiva 2003/87 se apoya en una contabilidad estricta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero (sentencia de 8 de marzo de 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, apartado 24 y jurisprudencia citada). A este respecto, dicha Directiva exige, en particular, en su artículo 12, apartado 2 *bis*, que cada operador de aeronaves entregue

cada año «un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales del año natural anterior […] procedentes de las actividades de aviación enumeradas en el anexo I de las que es operador».

59 Como observó el Abogado General en el punto 95 de sus conclusiones, la expedición de derechos de emisión de la aviación al administrador judicial de un antiguo operador de aeronaves por los años en los que este último ya no realizó actividades de aviación es ajena tanto a esa finalidad como a ese sistema general del RCDE y no hace sino crear una ventaja imprevista para los acreedores de ese antiguo operador de aeronaves.

60 Finalmente, en la medida en que la duda del órgano jurisdiccional remitente alcanza también al artículo 3 *septies* de la Directiva 2003/87, procede señalar que este artículo establece, en su apartado 1, la creación de una reserva especial para la asignación de derechos de emisión de la aviación en caso de realización de actividades de aviación nuevas o adicionales, siempre que dichas actividades no representen una continuación de una actividad de aviación realizada previamente por otro operador de aeronaves.

61 Resulta, pues, que esta disposición no se refiere al supuesto de que un operador de aeronaves cese en el ejercicio de sus actividades, sino al supuesto de que tal operador realice actividades de aviación nuevas o adicionales. En consecuencia, la reserva especial prevista en dicha disposición no concierne ni a Air Berlin ni al demandante en el litigio principal.

62 Además, suponiendo que otros operadores hubieran continuado las actividades de aviación de Air Berlin, del propio tenor del citado artículo 3 *septies*, apartado 1, se desprende que tales actividades nuevas o adicionales realizadas por dichos operadores en el marco de la continuación de las actividades de aviación ejercidas anteriormente por Air Berlin estarían excluidas del ámbito de aplicación de dicha disposición.

63 De ello se sigue que el artículo 3 *septies* de la Directiva 2003/87 carece de pertinencia para responder a las cuestiones prejudiciales primera y tercera.

64 En lo atinente a la cuestión de si los operadores que, en su caso, hubieran continuado las actividades de aviación de Air Berlin podrían, con independencia del artículo 3 *septies* de dicha Directiva, invocar un derecho a la transferencia a sus cuentas de haberes de operador de aeronaves de los derechos de emisión inicialmente asignados a Air Berlin y posteriormente retirados debido al cese de sus actividades de aviación, procede señalar que ni en la resolución de remisión ni en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia consta indicación alguna de que se haya invocado tal derecho en el litigio principal. Por consiguiente, la cuestión relativa a tal transferencia no puede examinarse en el marco del presente procedimiento prejudicial.

65 A la vista de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y tercera que el artículo 3 *sexies* de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que, cuando un operador de aeronaves cesa en el ejercicio de las actividades de aviación que realizaba en el curso del período de comercio en cuestión, la cantidad de derechos de emisión de la aviación asignados a dicho operador debe reducirse en proporción a la parte de ese período en la que ya no se realizan tales actividades.

Cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta

66 Habida cuenta de la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primera y tercera, no ha lugar a examinar las cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta.

Costas

67 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes en el litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

El artículo 3 *sexies* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, debe interpretarse en el sentido de que, cuando un operador de aeronaves cesa en el ejercicio de las actividades de aviación que realizaba en el curso del período de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en cuestión, la cantidad de derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero asignados a dicho operador debe reducirse en proporción a la parte de ese período en la que ya no se realizan tales actividades.

Firmas