Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

20. siječnja 2022.*

[Tekst izmijenjen rješenjem od 2. ožujka 2022.]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Direktiva 2003/87/EZ – Članak 3.e – Uključenje zrakoplovnih djelatnosti – Direktiva 2008/101/EZ – Besplatna dodjela i izdavanje emisijskih jedinica operaterima zrakoplova – Prestanak obavljanja djelatnosti takvog operatera zbog stečaja – Odluka nadležnog nacionalnog tijela o odbijanju izdavanja emisijskih jedinica stečajnom upravitelju društva u stečaju”

U predmetu C-165/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka), odlukom od 30. ožujka 2020., koju je Sud zaprimio 16. travnja 2020., u postupku

ET, u svojstvu stečajnog upravitelja društva Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG,

protiv

Bundesprepublik Deutshland,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca petog vijeća, C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik četvrtog vijeća, I. Jarukaitis i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. lipnja 2021.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu ET, u svojstvu stečajnog upravitelja društva Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, B. Schröder i H. Krüger, *Rechtsanwälte*,

– [kako je izmijenjeno rješenjem od 2. ožujka 2022.] za Bundesrepublik Deutschland, A. Wendl-Damerius, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Buchholza, *Rechtsanwalt*,

* Jezik postupka: njemački

– za njemačku vladu, J. Möller, P.-L. Krüger i S. Heimerl, a zatim J. Möller i P.-L. Krüger, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, B. De Meester, C. Hermes i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. rujna 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2392 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. (SL 2017., L 350, str. 7.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87), i valjanosti članka 10. stavka 5., članka 29., članka 55. stavka 1. točke (a) i stavka 3. te članka 56. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013 od 2. svibnja 2013. o uspostavi Registra Unije u skladu s Direktivom 2003/87 i odlukama br. 280/2004/EZ i br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o ukidanju uredbi Komisije (EU) br. 920/2010 i br. 1193/2011 (SL 2013., L 122, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 31., str. 190.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe ET, u svojstvu stečajnog upravitelja društva Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (u daljnjem tekstu: Air Berlin), i Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka), koju zastupa Umweltbundesamt (Savezna agencija za zaštitu okoliša), povodom odluke o prestanku besplatnog izdavanja emisijskih jedinica stakleničkih plinova koje su prethodno dodijeljene.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 Članak 1. stavak 1. Direktive 2003/87, naslovljen „Predmet”, propisuje:

„Ova Direktiva utvrđuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova […] s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu.”

4 Članak 2. te direktive, naslovljen „Područje primjene”, u stavku 1. određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na stakleničke plinove navedene u Prilogu II.”

5 U članku 3. navedene direktive, naslovljenom „Definicije”, navodi se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(o) ‚operater zrakoplova’ znači osoba koja upravlja zrakoplovom pri obavljanju zrakoplovnih djelatnosti navedenih u Prilogu I. ili, ako identitet te osobe vlasniku nije poznat ili ga ne navede, vlasnik zrakoplova;

[…]”

6 Članak 3.c iste direktive, naslovljen „Ukupna količina emisijskih jedinica za zrakoplovstvo”, propisuje:

„1. Za razdoblje od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2012. ukupna količina emisijskih jedinica koja se dodjeljuje operaterima zrakoplova istovjetna je 97 % povijesnih emisija iz zrakoplovstva.

2. Za razdoblje […] koje započinje 1. siječnja 2013. […] ukupna količina emisijskih jedinica koje se dodjeljuju operaterima zrakoplova istovjetna je 95 % povijesnih emisija iz zrakoplovstva pomnoženih s brojem godina u tom razdoblju.

[…]

3.a. Sve dodjele emisijskih jedinica za zrakoplovne djelatnosti prema zračnim lukama smještenima u zemljama izvan Europskoga gospodarskog prostora (EGP) i iz njih nakon 31. prosinca 2023. podliježu preispitivanju iz članka 28.b.

[…]”

7 Članak 3.d Direktive 2003/87, naslovljen „Metoda raspodjele emisijskih jedinica za zrakoplovstvo putem dražbe”, propisuje:

„1. U razdoblju navedenom u članku 3.c stavku 1., 15 % emisijskih jedinica nudi se na dražbi.

2. Od 1. siječnja 2013. 15 % emisijskih jedinica nudi se na dražbi. […]

[…]”

8 U skladu s člankom 3.e te direktive, naslovljenim „Raspodjela i izdavanje emisijskih jedinica operaterima zrakoplova”:

„1. Za svako razdoblje spomenuto u članku 3.c, svaki operater zrakoplova može podnijeti zahtjev za dodjelu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju besplatno. Zahtjev se može podnijeti tako da se nadležnom tijelu u nadležnoj državi članici dostave verificirani podaci o tonskim kilometrima za zrakoplovne djelatnosti navedene u Prilogu I. koje je predmetni operater obavio u promatranoj godini. […] Zahtjev se podnosi najmanje 21 mjesec prije početka razdoblja na koje se odnosi […].

2. Zahtjeve zaprimljene u skladu sa stavkom 1. države članice prosljeđuju Komisiji najmanje 18 mjeseci prije početka razdoblja na koje se zahtjevi odnose […].

3. Najmanje 15 mjeseci prije početka svakog razdoblja iz članka 3.c stavka 2. […], Komisija je dužna izračunati i donijeti odluku kojom utvrđuje:

(a) ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju za navedeno razdoblje u skladu s člankom 3.c;

(b) broj emisijskih jedinica koje treba ponuditi na dražbi u navedenom razdoblju u skladu s člankom 3.d;

(c) broj emisijskih jedinica u posebnoj rezervi za operatere zrakoplova u navedenom razdoblju u skladu s člankom 3.f stavkom 1.;

(d) broj emisijskih jedinica koje se u navedenom razdoblju dodjeljuju besplatno, tako da se od ukupne količine emisijskih jedinica utvrđene u skladu s točkom (a) oduzme broj emisijskih jedinica iz točaka (b) i (c); i

(e) referentnu vrijednost koja se primjenjuje za dodjelu besplatnih emisijskih jedinica operaterima zrakoplova koji su zahtjeve podnijeli Komisiji u skladu sa stavkom 2.

[…]

4. U roku od tri mjeseca od dana kad Komisija donese odluku u skladu s člankom 3., svaka nadležna država članica mora izračunati i objaviti:

(a) ukupan broj emisijskih jedinica dodijeljenih za navedeno razdoblje svakom operateru čiji je zahtjev dostavljen Komisiji u skladu sa stavkom 2., koji se izračunava tako da se tonski kilometri navedeni u zahtjevu pomnože s referentnom vrijednošću spomenutom u stavku 3. točki (e); i

(b) količinu emisijskih jedinica dodijeljenu svakom operateru za svaku godinu, koja se izračuna tako da se ukupna količina dodijeljenih emisijskih jedinica za razdoblje izračunano prema točki (a) podijeli s brojem godina u razdoblju u kojem taj operater obavlja zrakoplovne djelatnosti navedene u Prilogu I.

5. Do 28. veljače 2012. i do 28. veljače svake sljedeće godine nadležno tijelo nadležne države članice izdaj[e] svakom operateru zrakoplova broj emisijskih jedinica dodijeljenih tom operateru za predmetnu godinu u skladu s ovim člankom ili člankom 3.f.”

9 Članak 3.f navedene direktive, naslovljen „Posebna rezerva za neke operatere zrakoplova”, propisuje:

„1. Za svako razdoblje iz članka 3.c stavka 2., 3 % od ukupne količine emisijskih jedinica koje treba raspodijeliti izdvaja se kao posebna rezerva za operatere zrakoplova:

(a) koji se počinju baviti zrakoplovnim djelatnostima navedenima u Prilogu I. nakon promatrane godine za koje su podaci o tonskim kilometrima bili dostavljeni u skladu s člankom 3.e stavkom 1. za razdoblje navedeno u članku 3.c stavku 2.; ili

(b) koji u prosjeku ostvare povećanje broja tonskih kilometara za 18 % između promatrane godine za koju su podaci o tonskim kilometrima bili dostavljeni u skladu s člankom 3.e stavkom 1. za razdoblje iz članka 3.c stavka 2. i druge kalendarske godine toga razdoblja;

i čije djelatnosti u skladu s točkom (a) ili dodatne djelatnosti u skladu s točkom (b) niti u cijelosti niti djelomično nisu nastavak zrakoplovne djelatnosti koju je ranije obavljao neki drugi operater zrakoplova.

2. Operater zrakoplova koji ispunjava uvjete u skladu sa stavkom 1. može zatražiti besplatnu dodjelu emisijskih jedinica iz posebne rezerve tako da nadležnom tijelu nadležne države članice podnese zahtjev. Zahtjev se podnosi do 30. lipnja treće godine razdoblja iz članka 3.c stavka 2. na koje se odnosi.

[…]”

10 Članak 12. iste direktive, naslovljen „Prijenos, predaja i poništavanje emisijskih jedinica”, u stavku 2.a. propisuje:

„Nadležne države članice osiguravaju da do 30. travnja svake godine svaki operater zrakoplova preda broj emisijskih jedinica jednak ukupnim emisijama u prethodnoj kalendarskoj godini iz zrakoplovnih djelatnosti navedenih u Prilogu I. koje obavlja taj operater […]. Države članice moraju se pobrinuti da emisijske jedinice predane u skladu s ovim stavkom budu nakon toga poništene.”

11 Članak 28.a Direktive 2003/87, naslovljen „Odstupanja koja se primjenjuju prije provedbe globalne tržišno utemeljene mjere [ICAO-a]”, propisuje:

„1. Odstupajući od članka 12. stavka 2.a […], države članice smatraju zahtjeve utvrđene u tim odredbama ispunjenima i ne poduzimaju nikakve radnje protiv operatera zrakoplova u pogledu:

(a) svih emisija iz letova u zračne luke smještene u zemljama izvan EGP-a i iz njih svake kalendarske godine od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2023., podložno preispitivanju iz članka 28.b;

(b) svih emisija iz letova između zračne luke smještene u nekoj od najudaljenijih regija u smislu članka 349. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije] i zračne luke smještene u nekoj drugoj regiji EGP-a svake kalendarske godine od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2023., podložno preispitivanju iz članka 28.b.

[…]

2. Odstupajući od članaka 3.e i 3.f, operaterima zrakoplova za koje vrijede odstupanja predviđena u stavku 1. točkama (a) i (b) ovog članka svake se godine izdaju besplatne emisijske jedinice u broju umanjenom razmjerno umanjenju obveze predaje predviđene u tim točkama.

[…]

U pogledu djelatnosti u razdoblju od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2023. države članice prije 1. rujna 2018. objavljuju broj zrakoplovnih emisijskih jedinica dodijeljenih svakom operateru zrakoplova.

[…]”

12 Članak 28.b, naslovljen „Izvješćivanje i preispitivanje koje obavlja Komisija u vezi s provedbom globalne tržišno utemeljene mjere ICAO-a”, propisuje:

„1. Komisija prije 1. siječnja 2019., a nakon toga u redovitim vremenskim razmacima izvješćuje Europski parlament i Vijeće o napretku u pregovorima ICAO-a o provedbi globalne tržišno utemeljene mjere koja se treba primjenjivati na emisije od 2021. […].

[…]

2. U roku od 12 mjeseci nakon što ICAO donese relevantne instrumente i prije nego što globalna tržišno utemeljena mjera postane operativna, Komisija podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću u kojem razmatra kako se revizijom ove Direktive ti instrumenti mogu provesti u pravo Unije. […]

[…]”

13 Prilog I. navedenoj direktivi, naslovljen „Kategorije djelatnosti na koje se odnosi ova direktiva”, sadržava rubriku „Zrakoplovstvo”, koja obuhvaća, uz određene iznimke, „letove sa slijetanjem u i polijetanjem iz zračnih luka koje se nalaze na teritoriju države članice na koju se odnosi Ugovor”.

Direktiva 2008/101/EZ

14 U skladu s uvodnom izjavom 20. Direktive 2008/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi uključivanja zrakoplovnih djelatnosti u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice (SL 2009., L 8, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 213.):

„Da bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja, trebalo bi utvrditi usklađenu metodologiju za utvrđivanje ukupnih količina emisijskih jedinica koje će se izdavati i za raspodjelu tih emisijskih jedinica operaterima zrakoplova. Udjeli u emisijskim jedinicama dodjeljuju se putem dražbe u skladu s pravilima koja utvrđuje Komisija. Trebalo bi sačuvati posebne rezervne emisijske jedinice kako bi se osigurao pristup tržištu novim operaterima zrakoplova i pomoglo operaterima zrakoplova koji naglo povećaju broj ostvarenih tonskih kilometara. Operaterima zrakoplova koji su prestali s radom emisijske bi jedinice trebalo nastaviti izdavati do kraja razdoblja za koje su slobodne emisijske jedinice već raspodijeljene.”

Uredba br. 389/2013

15 Članak 10. Uredbe br. 389/2013, naslovljen „Status računa”, propisuje:

„1. Računi mogu biti u jednom od navedenih statusa: otvoren, blokiran, isključen ili zatvoren.

[…]

5. Nakon primitka obavijesti nadležnog tijela da letovi operatera zrakoplova u određenoj godini više nisu uključeni u sustav Unije u skladu s Prilogom I. Direktivi [2003/87], nacionalni administrator upućuje prethodnu obavijest odgovarajućem operateru zrakoplova te zatim

mijenja status njegovog računa u ‚isključen' dok ne primi obavijest od nadležnog tijela da su letovi operatera zrakoplova opet uključeni u sustav Unije.

[…]"

16 U skladu s člankom 29. te uredbe, naslovljenim „Zatvaranje računa operatera zrakoplova":

„Račune operatera zrakoplova zatvara nacionalni administrator isključivo u slučaju takvog naloga nadležnog tijela zato jer je nadležno tijelo putem obavijesti operatera zrakoplova ili drugih dokaza utvrdi[l]o da se operater zrakoplova spojio s drugim operaterom zrakoplova ili je operater zrakoplova prekinuo sve svoje djelatnosti obuhvaćene Prilogom I. Direktiv[i] [2003/87]."

17 Članak 55. navedene uredbe, naslovljen „Promjene nacionalnih tablica dodjele emisijskih jedinica u zrakoplovstvu", propisuje:

„1. Nacionalni administrator unosi promjene u nacionalnoj tablici dodjele emisijskih jedinica u zrakoplovstvu u EUTL-u ako:

(a) operater zrakoplova je prestao obavljati djelatnosti obuhvaćene Prilogom 1. Direktivi [2003/87];

[…]

3. Ako smatra da je nacionalna tablica dodjele u zrakoplovstvu u skladu s Direktivom [2003/87] […] Komisija središnjem administratoru daje nalog da unese odgovarajuće promjene u nacionalnu tablicu dodjele emisijskih jedinica u zrakoplovstvu.

[…]"

18 Članak 56. iste uredbe, naslovljen „Besplatna dodjela emisijskih jedinica u zrakoplovstvu", glasi:

„1. Nacionalni administrator u nacionalnoj tablici dodjele emisijskih jedinica u zrakoplovstvu za svakog operatera i za svaku godinu navodi dodjeljuju li se ili ne operateru zrakoplova emisijske jedinice za tu godinu.

2. Središnji administrator od 1. veljače 2013. osigurava da Registar Unije automatski prenosi emisijske jedinice u zrakoplovstvu s računa EU-a za raspodjelu emisijskih jedinica u zrakoplovstvu na odgovarajući otvoreni ili blokirani račun operatera zrakoplova, u skladu s nacionalnom tablicom dodjele […]

[…]"

Njemačko pravo

19 Članak 2. Treibhausgas-Emissionshandelsgesetza (Zakon o trgovanju emisijskim jedinicama stakleničkih plinova) od 21. srpnja 2011. (BGBl. 2011. I, str. 1475.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: TEHG), naslovljen „Područje primjene", predviđa u stavku 6.:

„U odnosu na zrakoplovne djelatnosti, područje primjene ovog zakona obuhvaća sve emisije iz zrakoplova koje su posljedica potrošnje goriva. […] Ovaj se zakon primjenjuje samo na zrakoplovne djelatnosti koje obavljaju:

1. operateri zrakoplova koji imaju valjanu njemačku operativnu licenciju […]; ili

2. operateri zrakoplova kojima je Njemačka određena kao nadležna država članica […] te kojima nijedna druga stranka Sporazuma [o EGP-u] nije izdala valjanu operativnu licenciju.

[…]"

20 Članak 9. TEHG-a, naslovljen „Besplatna dodjela emisijskih jedinica operaterima postrojenja", u stavku 6. predviđa:

„Odluka o dodjeli emisijskih jedinica poništava se ako se mora, zbog pravnog akta Europske unije, retroaktivno izmijeniti. […]"

21 Članak 11. TEHG-a, naslovljen „Opća besplatna dodjela emisijskih jedinica operaterima zrakoplova", propisuje:

„(1) Operateru zrakoplova za razdoblje trgovanja besplatno se dodjeljuje broj emisijskih jedinica koji odgovara umnošku prijevoznog učinka u baznoj godini […] i referentne vrijednosti koja se izračunava u skladu s […] Direktivom 2003/87.

[…]

(6) Nadležno tijelo emisijske jedinice besplatno dodjeljuje u roku od tri mjeseca od datuma na koji Komisija […] objavi referentnu vrijednost u skladu s člankom 3.e stavkom 3. Direktive 2003/87. […]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

22 Deutsche Emissionshandelsstelle (Njemačka služba za trgovanje emisijskim jedinicama, u daljnjem tekstu: DEHSt) odlukom od 12. prosinca 2011., na temelju članka 11. TEHG-a, dodijelio je društvu Air Berlin ukupno 28 759 739 emisijskih jedinica stakleničkih plinova (u daljnjem tekstu: emisijske jedinice za zrakoplovstvo), od kojih je 3 360 363 dodijeljeno za 2012. godinu i 3 174 922 za svaku godinu u razdoblju od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2020.

23 DEHSt je odlukom od 15. siječnja 2015. poništio 9 980 071 emisijsku jedinicu za zrakoplovstvo zbog uvođenja aktom Unije privremenog izuzeća za godine 2013. do 2016. od obveze trgovanja emisijskim jedinicama za određene međunarodne letove. To poništenje postalo je konačno i broj emisijskih jedinica za zrakoplovstvo dodijeljenih društvu Air Berlin za godine 2012. do 2020. tako se smanjio na 18 779 668 jedinica.

24 Društvo Air Berlin 15. kolovoza 2017. podnijelo je prijedlog za otvaranje stečajnog postupka nad predmetnim društvom. Istog dana Amtsgericht Charlottenburg (Općinski sud u Charlottenburgu, Njemačka) pokrenuo je privremeni stečajni postupak te je tužitelja iz glavnog postupka imenovao privremenim upraviteljem imovine.

25 Društvo Air Berlin 28. listopada 2017. službeno je prestalo obavljati svoje zrakoplovne djelatnosti.

26 Rješenjem od 1. studenoga 2017. Amtsgericht Charlottenburg (Općinski sud u Charlottenburgu) pokrenuo je glavni stečajni postupak i imenovao tužitelja iz glavnog postupka za upravitelja imovine. Nadalje, odlukom od 16. siječnja 2018. taj sud je, na zahtjev društva Air Berlin, okončao stečajni postupak te je tužitelja iz glavnog postupka odredio kao stečajnog upravitelja.

27 Odlukom od 28. veljače 2018. upućenom tužitelju iz glavnog postupka DEHSt je ponovno djelomično poništio emisijske jedinice za zrakoplovstvo i ponovno utvrdio broj tih emisijskih jedinica dodijeljenih društvu Air Berlin za sve godine od 2013. do 2020. na 12 159 960 jedinica.

28 DEHSt je tu odluku utemeljio, s jedne strane, na proširenju izuzeća od obveze trgovanja emisijskim jedinicama za određene međunarodne letove na godine 2017. do 2020. i, s druge strane, na činjenici da je prije kraja 2017. društvo Air Berlin prestalo obavljati svoje zrakoplovne djelatnosti. S obzirom na tu posljednju okolnost, DEHSt je naveo da nije potrebno izdati emisijske jedinice za zrakoplovstvo za godine 2018. do 2020. Zbog istog je razloga odlučio da će račun operatera zrakoplova društva Air Berlin promijeniti u status „isključeni račun” u smislu članka 10. stavka 5. Uredbe br. 389/2013.

29 Tužitelj iz glavnog postupka podnio je žalbu protiv te odluke u dijelu u kojem se temeljila na prestanku obavljanja djelatnosti društva Air Berlin. Osobito se pozvao na načelo zaštite legitimnih očekivanja i četvrtu rečenicu uvodne izjave 20. Direktive 2008/101.

30 DEHSt je odlukom od 19. lipnja 2018. odbio tu žalbu. Zaključio je da se tužitelj iz glavnog postupka ne može s uspjehom pozivati na načelo legitimnih očekivanja jer iz članka 10. stavka 5. Uredbe br. 389/2013 proizlazi da se emisijske jedinice za zrakoplovstvo ne mogu više izdavati ako dotični operater zrakoplova više ne izvodi letove koji podliježu obvezama iz sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. Ne treba uzeti u obzir četvrtu rečenicu uvodne izjave 20. Direktive 2008/101, s obzirom na to da se sadržaj te rečenice ne odražava u materijalnim odredbama zakonodavstva Unije.

31 Tužitelj iz glavnog postupka podnio je 23. srpnja 2018. zahtjev za pravnu pomoć za podnošenje tužbe. Rješenjem od 16. prosinca 2019. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Visoki upravni sud za Berlin-Brandenburg, Njemačka) odobrio je takvu pomoć smatrajući da iz Direktive 2008/101 može proizlaziti da prestanak obavljanja zrakoplovne djelatnosti ne opravdava poništenje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo.

32 Tužitelj iz glavnog postupka podnio je 2. siječnja 2020. tužbu Verwaltungsgerichtu Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka) protiv odluke od 28. veljače 2018. Primjećuje da TEHG nije predviđao mogućnost poništenja emisijskih jedinica za zrakoplovstvo u slučaju prestanka obavljanja zrakoplovne djelatnosti. Iz četvrte rečenice uvodne izjave 20. Direktive 2008/101 nedvosmisleno proizlazi da je zakonodavac Unije želio da se u takvom slučaju i dalje izdaju dodijeljene emisijske jedinice za zrakoplovstvo.

33 Tužitelj iz glavnog postupka navodi da je nekoliko mjeseci prije prestanka obavljanja svoje zrakoplovne djelatnosti društvo Air Berlin prodalo većinu emisijskih jedinica za zrakoplovstvo koje su mu bile dodijeljene za 2017. godinu. To je učinilo smatrajući, s punim legitimnim očekivanjem, da će mu se emisijske jedinice za zrakoplovstvo dodijeljene za godine 2018. do 2020. nastaviti izdavati i da će stoga za 2018. godinu moći ispuniti svoje obveze predaje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo koje proizlaze iz njegovih letova izvršenih tijekom 2017. godine.

34 Pravo operatera zrakoplova na zadržavanje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo koje su mu dodijeljene nije podvrgnuto nikakvom posebnom uvjetu i ne ovisi ni o tome jesu li, nakon prestanka obavljanja djelatnosti tog operatera, drugi operateri nastavili obavljati te djelatnosti u smislu članka 3.f stavka 1. Direktive 2003/87. Tužitelj iz glavnog postupka ipak pojašnjava da su nakon prestanka obavljanja djelatnosti društva Air Berlin njegovi *slotovi* prodani drugim zračnim prijevoznicima.

35 Prema mišljenju tuženika iz glavnog postupka, prvobitna odluka o izdavanju temeljila se na pretpostavci da će društvo Air Berlin tijekom cijelog razdoblja trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova o kojem je riječ (u daljnjem tekstu: razdoblje trgovanja) obavljati zrakoplovne djelatnosti koje podliježu obvezi trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. Međutim, nakon prestanka obavljanja djelatnosti, društvo Air Berlin više ne podliježe sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (u daljnjem tekstu: ETS) predviđenom Direktivom 2003/87, tako da je, u skladu s člankom 10. stavkom 5. Uredbe br. 389/2013, njegov račun operatera zrakoplova isključen iz tog sustava. Osim toga, nakon što je 1. veljače 2018. istekla njegova operativna licencija, društvo Air Berlin više nije imalo status operatera zrakoplova u smislu članka 2. stavka 6. TEHG-a.

36 Što se tiče četvrte rečenice uvodne izjave 20. Direktive 2008/101, tuženik iz glavnog postupka ističe da je ta rečenica proturječna ETS-u i da se stoga ne može uzeti u obzir. Osim toga, smatra da se tužitelj iz glavnog postupka ne može pozivati ni na kakvo legitimno očekivanje društva Air Berlin jer ono nije moglo razumno pretpostaviti da će nakon prestanka obavljanja svojih djelatnosti nastaviti primati emisijske jedinice za zrakoplovstvo.

37 Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da zakonitost poništenja emisijskih jedinica za zrakoplovstvo za godine 2018. do 2020. u velikoj mjeri ovisi o pravnim učincima prestanka obavljanja zrakoplovne djelatnosti društva Air Berlin. U tom pogledu osobito se pita o dosegu četvrte rečenice uvodne izjave 20. Direktive 2008/101. U nedostatku materijalne odredbe koja bi potkrijepila tu rečenicu, Sud bi trebao pojasniti pitanje treba li emisijske jedinice za zrakoplovstvo zadržati ili poništiti u slučaju prestanka djelatnosti.

38 Također bi trebalo tumačiti pojam „nastavak” drugih operatera zrakoplovnih djelatnosti, u smislu članka 3.f stavka 1. Direktive 2003/87, i pojasniti ovisi li zadržavanje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo o takvom nastavku.

39 Ako bi Sud presudio da se pravu Unije protivi poništenje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo u slučaju prestanka zrakoplovnih djelatnosti, potrebno je još, s jedne strane, ispitati valjanost članaka 10., 29., 55. i 56. Uredbe br. 389/2013 – s obzirom na to da te odredbe predviđaju, u slučaju prestanka tih djelatnosti, isključenje ili zatvaranje računa operatera zrakoplova – i, s druge strane, utvrditi je li razdoblje trgovanja o kojem je riječ za operatere zrakoplova završilo 31. prosinca 2020. ili traje, u pogledu članaka 28.a i 28.b Direktive 2003/87, do 31. prosinca 2023.

U potonjem pogledu, ako bi Sud smatrao da je to razdoblje završilo 31. prosinca 2020., trebalo bi još pojasniti mogu li se emisijske jedinice za zrakoplovstvo koje se odnose na navedeno razdoblje još uvijek izdati nakon 31. prosinca 2020., izvršenjem sudske odluke donesene nakon tog datuma.

40 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li direktive 2003/87 i 2008/101, uzimajući u obzir uvodnu izjavu 20. Direktive 2008/101, tumačiti na način da im se protivi poništenje besplatne dodjele emisijskih jedinica za zrakoplovstvo operateru zrakoplova za godine 2018. do 2020. ako je dodjela emisijskih jedinica već izvršena za godine 2013. do 2020., a operater zrakoplova svoju je zrakoplovnu djelatnost zbog stečaja prestao obavljati 2017.?

Treba li članak 3.f stavak 1. Direktive 2003/87 tumačiti na način da mogućnost poništenja odluke o dodjeli nakon prestanka obavljanja zrakoplovne djelatnosti zbog stečaja ovisi o tome je li drugi operater zrakoplova nastavio obavljati zrakoplovne djelatnosti? Treba li članak 3.f stavak 1. Direktive 2003/87 tumačiti na način da nastavak obavljanja zrakoplovne djelatnosti postoji ako je pravo slijetanja u takozvanim koordiniranim zračnim lukama (*slotovi*) djelomice (za kratke i srednje letove zračnog prijevoznika u stečaju) prodano trima drugima operaterima zrakoplova?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

Jesu li odredbe iz članka 10. stavka 5., članka 29., članka 55. stavka 1. točke (a) [i] stavka 3. te članka 56. Uredbe br. 389/2013 u skladu s direktivama 2003/87 i 2008/101 i mogu li se primjenjivati ako se protive izdavanju dodijeljenih besplatnih emisijskih jedinica za zrakoplovstvo, koje još nisu izdane, u slučaju da operater zrakoplova zbog stečaja prestane obavljati zrakoplovnu djelatnost?

3. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

Treba li direktive 2003/87 i 2008/101 tumačiti na način da je poništenje odluke o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica za zrakoplovstvo prema pravu Unije obvezno?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje kao i u slučaju niječnog odgovora na treće pitanje:

Treba li članak 3.c stavak 3.a., članak 28.a stavke 1. i 2. i članak 28.b stavak 2. Direktive 2003/87 […] tumačiti na način da treće razdoblje trgovanja za operatere zrakoplova ne završava istekom 2020., nego tek 2023.?

5. U slučaju niječnog odgovora na četvrto pitanje:

Mogu li se prava na dodatnu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica [za zrakoplovstvo] operaterima zrakoplova za treće razdoblje trgovanja ostvariti nakon završetka tog trećeg razdoblja trgovanja putem emisijskih jedinica [za zrakoplovstvo] iz četvrtog razdoblja trgovanja ako se postojanje takvog prava na dodjelu sudski utvrdi tek nakon isteka trećeg razdoblja trgovanja ili valja smatrati da prava na dodjelu koja još nisu ostvarena prestaju sa završetkom trećeg razdoblja trgovanja?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i treće pitanje

41 Prvo i treće pitanje, koja valja ispitati zajedno, odnose se na pitanje kako treba primijeniti sustav dodjele emisijskih jedinica za zrakoplovstvo u slučaju prestanka obavljanja zrakoplovne djelatnosti dotičnog operatera zrakoplova.

42 Taj sustav sadržan je u člancima 3.e i 3.f Direktive 2003/87, koji se nalaze u njezinu poglavlju II., naslovljenom „Zrakoplovstvo”, i unesen je u tu direktivu Direktivom 2008/101.

43 Stoga valja smatrati da svojim prvim i trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 3.e i 3.f Direktive 2003/87 tumačiti na način da broj emisijskih jedinica za zrakoplovstvo dodijeljenih operateru zrakoplova treba, u slučaju prestanka obavljanja zrakoplovnih djelatnosti tog operatera tijekom predmetnog razdoblja trgovanja, smanjiti razmjerno dijelu tog razdoblja tijekom kojeg se te djelatnosti više ne obavljaju.

44 U tom pogledu najprije valja istaknuti da članak 3.e stavci 1. do 3. Direktive 2003/87 dopušta svakom operateru zrakoplova da zatraži dodjelu emisijskih jedinica za zrakoplovstvo, pri čemu se takav zahtjev mora podnijeti najmanje dvadeset i jedan mjesec prije početka novog razdoblja trgovanja. Na državama članicama je da barem osamnaest mjeseci prije početka tog razdoblja podnesu zahtjeve koje su zaprimile Komisiji, koja najmanje petnaest mjeseci prije početka navedenog razdoblja donosi odluku u kojoj se, među ostalim, navodi broj raspoloživih emisijskih jedinica za zrakoplovstvo i referentna vrijednost koja će se koristiti za njihovu dodjelu.

45 Članak 3.e stavak 4. te direktive propisuje da u roku od tri mjeseca od donošenja te odluke svaka država članica izračunava i objavljuje, s jedne strane, ukupan broj emisijskih jedinica dodijeljenih za navedeno razdoblje svakom odnosnom operateru zrakoplova i, s druge strane, „količinu emisijskih jedinica dodijeljenu svakom operateru za svaku godinu, koja se izračuna tako da se ukupna količina dodijeljenih emisijskih jedinica za razdoblje […] podijeli s brojem godina u razdoblju u kojem taj operater obavlja zrakoplovne djelatnosti navedene u Prilogu I.”.

46 Tako iz članka 3.e stavka 4. Direktive 2003/87 proizlazi da se ukupna količina emisijskih jedinica za zrakoplovstvo dodijeljenih operateru zrakoplova za određeno razdoblje trgovanja izračunava *ex ante* i da se tom prilikom također utvrđuje broj emisijskih jedinica za zrakoplovstvo dodijeljenih godišnje, na način da se ta ukupna količina podijeli s brojem godina u tom razdoblju za koje taj operater obavlja zrakoplovne djelatnosti iz Priloga I. toj direktivi, s obzirom na to da su samo te djelatnosti podvrgnute ETS-u.

47 Nadalje, u članku 3.e stavku 5. navedene direktive pojašnjeno je da se taj godišnji broj emisijskih jedinica za zrakoplovstvo dodjeljuje dotičnom „operateru zrakoplova” najkasnije 28. veljače svake godine navedenog razdoblja.

48 Iz tih elemenata proizlazi da sustav dodjele emisijskih jedinica za zrakoplovstvo pretpostavlja da korisnik te dodjele obavlja zrakoplovne djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2003/87 i da se te emisijske jedinice izdaju u godišnjim obrocima, pod uvjetom da je korisnik, također u trenutku stvarne predaje navedenih emisijskih jedinica, „operater zrakoplova” definiran u članku 3. točki (o) te direktive kao „osoba koja upravlja zrakoplovom pri obavljanju zrakoplovnih djelatnosti navedenih u Prilogu I.”.

49 S obzirom na te načine sustava dodjele emisijskih jedinica za zrakoplovstvo i, osobito, vezu koju je zakonodavac Unije izričito uspostavio između, s jedne strane, dodjele i izdavanja tih jedinica i, s druge strane, obavljanja zrakoplovnih djelatnosti koje podliježu ETS-u, valja smatrati da obavljanje takvih djelatnosti tijekom cijelog razdoblja trgovanja o kojem je riječ nije samo pretpostavka na temelju koje se obavlja *ex ante* izračun emisijskih jedinica za zrakoplovstvo nego i materijalni uvjet za stvarno izdavanje godišnjih obroka tih jedinica do isteka tog razdoblja.

50 Stoga, ako operater zrakoplova prestane obavljati svoje djelatnosti tijekom razdoblja trgovanja i time izgubi svoj status operatera zrakoplova u smislu Direktive 2003/87, pa su mu slijedom toga uskraćene emisijske jedinice za zrakoplovstvo dodijeljene za godine u kojima se ne obavlja zrakoplovna djelatnost, stečajni upravitelj tog bivšeg operatera zrakoplova ne može se s uspjehom pozvati na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja.

51 U tom pogledu, treba podsjetiti na to da pravo oslanjanja na načelo legitimnih očekivanja obuhvaća svakog pojedinca kod kojeg je upravno tijelo stvorilo legitimna očekivanja utemeljena na preciznim jamstvima koja mu je ono pružilo (presuda od 15. travnja 2021., Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, t. 90. i navedena sudska praksa). Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 81. svojeg mišljenja, u spisu kojim Sud raspolaže ništa ne upućuje na to da su društvu Air Berlin ili, jednom kad je ono postalo insolventno, tužitelju iz glavnog postupka bila dostavljena precizna jamstva u smislu izdavanja emisijskih jedinica za zrakoplovstvo do kraja razdoblja trgovanja u bilo kojem trenutku tog razdoblja. Konkretno, kao što je to navedeno u točkama 48. i 49. ove presude, dodjela emisijskih jedinica za zrakoplovstvo za razdoblje trgovanja ne može se shvatiti na način da u svim okolnostima jamči izdavanje tih jedinica do kraja tog razdoblja.

52 Četvrta rečenica uvodne izjave 20. Direktive 2008/101 ne dovodi taj zaključak u pitanje.

53 Doduše, razmatrana zasebno, ta rečenica – koja se nalazi u preambuli akta kojim je zakonodavac Unije uključio zrakoplovne djelatnosti u ETS i u skladu s kojom „[o]peraterima zrakoplova koji su prestali s radom emisijske bi jedinice trebalo nastaviti izdavati do kraja razdoblja za koje su slobodne emisijske jedinice već raspodijeljene" – upućuje na to da je zakonodavac Unije želio da se godišnji obroci emisijskih jedinica za zrakoplovstvo dodijeljenih za razdoblje trgovanja izdaju sve do kraja tog razdoblja, i to čak i u slučaju prestanka obavljanja zrakoplovnih djelatnosti.

54 Međutim, bez potrebe da Sud ispita okolnosti koje su dovele do toga da se navedena rečenica nalazi u preambuli Direktive 2008/101, valja utvrditi da je ta preambula proturječna članku 3.e stavcima 4. i 5. Direktive 2003/87, čiji sam tekst naglašava nužnu vezu između, s jedne strane, dodjele i izdavanja emisijskih jedinica za zrakoplovstvo i, s druge strane, stvarnog obavljanja zrakoplovnih djelatnosti iz Priloga I. toj direktivi.

55 Stoga, u skladu sa sudskom praksom Suda prema kojoj preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu i ne može se na nju pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način očito suprotan njihovu tekstu (vidjeti osobito presude od 19. lipnja 2014., Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, t. 31. i od 25. studenoga 2020., Istituto nazionale della previdenza sociale (Obiteljska davanja za osobe s dugotrajnim boravkom), C-303/19, EU:C:2020:958, t. 26.), valja odbiti mogućnost da se stečajni upravitelj bivšeg operatera zrakoplova pozove na četvrtu rečenicu uvodne izjave 20. Direktive 2008/101 radi zahtijevanja isplate emisijskih jedinica za zrakoplovstvo u korist imovine društva u stečaju za godine u kojima se nije obavljala zrakoplovna djelatnost.

56 Valja dodati da izdavanje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo stečajnom upravitelju bivšeg operatera zrakoplova za godine tijekom kojih se ne obavlja nijedna zrakoplovna djelatnost iz Priloga I. Direktivi 2003/87 nije nespojivo samo s tekstom članka 3.e te direktive nego i s ciljem i općom strukturom ETS-a.

57 U tom pogledu valja podsjetiti na to da ETS, koji je uspostavljen Direktivom 2003/87, ima za krajnji cilj zaštitu okoliša i počiva na ekonomskoj logici koja svakog sudionika u tom sustavu potiče na ispuštanje količine stakleničkih plinova niže od emisijskih jedinica stakleničkih plinova koje su mu prvotno dodijeljene, kako bi prenio višak drugom sudioniku koji je proizveo količinu emisija višu od emisijskih jedinica koje su mu dodijeljene (presuda od 3. prosinca 2020., Ingredion Germany, C-320/19, EU:C:2020:983, t. 38. i 39. i navedena sudska praksa). Na temelju izmjena uvedenih Direktivom 2008/101, taj cilj i ta logika ETS-a proširen su na sektor zračnog prometa (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr., C-366/10, EU:C:2011:864, t. 138. do 140.).

58 Opća struktura Direktive 2003/87 temelji na preciznom bilježenju emisijskih jedinica stakleničkih plinova koje se izdaju, drže, prenose i poništavaju (presuda od 8. ožujka 2017., ArcelorMittal Rodange i Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, t. 24. i navedena sudska praksa). U tom pogledu, ta direktiva osobito zahtijeva, u članku 12. stavku 2.a, da svaki operater zrakoplova svake godine preda „broj emisijskih jedinica jednak ukupnim emisijama u prethodnoj kalendarskoj godini […] iz zrakoplovnih djelatnosti navedenih u Prilogu I. koje obavlja taj operater”.

59 Kao što je to nezavisni odvjetnik primijetio u točki 95. svojeg mišljenja, izdavanje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo stečajnom upravitelju bivšeg operatera zrakoplova za godine tijekom kojih on nije obavljao zrakoplovne djelatnosti bilo bi suprotno kako tom cilju tako i toj općoj strukturi ETS-a te bi samo stvorilo nepredviđenu korist za vjerovnike tog bivšeg operatera zrakoplova.

60 Naposljetku, budući da se pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi i na članak 3.f Direktive 2003/87, valja istaknuti da taj članak u stavku 1. predviđa stvaranje posebne rezerve za dodjelu emisijskih jedinica za zrakoplovstvo u slučaju obavljanja novih ili dodatnih zrakoplovnih djelatnosti, pod uvjetom da te djelatnosti nisu nastavak zrakoplovne djelatnosti koju je ranije obavljao neki drugi operater zrakoplova.

61 Iz toga proizlazi da se ta odredba ne odnosi na slučaj u kojem operater zrakoplova prestane obavljati svoje djelatnosti, nego na slučaj u kojem takav operater obavlja nove ili dodatne zrakoplovne djelatnosti. Posebna rezerva predviđena navedenom odredbom stoga se ne može odnositi ni na društvo Air Berlin ni na tužitelja iz glavnog postupka.

62 Osim toga, pod pretpostavkom da su zrakoplovne djelatnosti društva Air Berlin nastavili obavljati drugi operateri, iz samog teksta navedenog članka 3.f stavka 1. proizlazi da su takve nove ili dodatne djelatnosti koje su ti operateri obavljali u okviru nastavka obavljanja zrakoplovnih djelatnosti koje je ranije obavljalo društvo Air Berlin bile isključene iz područja primjene te odredbe.

63 Iz toga slijedi da članak 3.f Direktive 2003/87 nije relevantan za odgovor na prvo i treće pitanje.

64 Što se tiče pitanja mogu li se operateri koji su, ovisno o slučaju, nastavili obavljati zrakoplovne djelatnosti društva Air Berlin, neovisno o članku 3.f te direktive, pozvati na pravo na prijenos emisijskih jedinica prvotno dodijeljenih društvu Air Berlin i potom poništenih zbog prestanka

obavljanja njegovih zrakoplovnih djelatnosti na svoje račune operatera zrakoplova, valja istaknuti da nijedan element u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje ili u očitovanjima podnesenima Sudu ne upućuje na to da se na to pravo poziva u sporu u glavnom postupku. Stoga se pitanje takvog prijenosa ne može ispitati u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

65 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 3.e Direktive 2003/87 treba tumačiti na način da se broj emisijskih jedinica za zrakoplovstvo dodijeljenih operateru zrakoplova mora, u slučaju prestanka obavljanja zrakoplovnih djelatnosti tog operatera tijekom predmetnog razdoblja trgovanja, smanjiti razmjerno dijelu tog razdoblja tijekom kojeg se te djelatnosti više ne obavljaju.

Drugo, četvrto i peto pitanje

66 S obzirom na odgovor na prvo i treće pitanje, drugo, četvrto i peto pitanje nije potrebno razmotriti.

Troškovi

67 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 3.e Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2392 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017., treba tumačiti na način da se broj emisijskih jedinica stakleničkih plinova besplatno dodijeljenih operateru zrakoplova mora, u slučaju prestanka obavljanja zrakoplovnih djelatnosti tog operatera tijekom predmetnog razdoblja trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, smanjiti razmjerno dijelu tog razdoblja tijekom kojeg se te djelatnosti više ne obavljaju.

Potpisi