Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

20 ianuarie 2022*

[Text îndreptat prin Ordonanța din 2 martie 2022]

„Trimitere preliminară – Sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră – Directiva 2003/87/CE – Articolul 3e – Includerea activităților de aviație – Directiva 2008/101/CE – Alocarea și eliberarea de cote cu titlu gratuit pentru operatorii de aeronave – Încetare de către un astfel de operator a activităților sale din cauza insolvenței – Decizie a autorității naționale competente prin care se refuză emiterea de cote administratorului judiciar al societății aflate în lichidare”

În cauza C-165/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania), prin decizia din 30 martie 2020, primită de Curte la 16 aprilie 2020, în procedura

ET, în calitate de administrator judiciar al Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG,

împotriva

Bundesrepublik Deutschland,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul E. Regan, președinte de cameră, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a cincea, domnul C. Lycourgos (raportor), președintele Camerei a patra, și domnii I. Jarukaitis și M. Ilešič, judecători,

avocat general: domnul G. Hogan,

grefier: doamna M. Krausenböck, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 iunie 2021,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru ET, în calitate de administrator judiciar al Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, de B. Schröder și H. Krüger, Rechtsanwälte;

* Limba de procedură: germana.

– [Astfel cum a fost îndreptat prin Ordonanța din 2 martie 2022] pentru Bundesrepublik Deutschland, de A. Wendl-Damerius, în calitate de agent, asistat de G. Buchholz, Rechtsanwalt;

– pentru guvernul german, inițial de J. Möller, P.-L. Krüger și S. Heimerl și ulterior de J. Möller și P.-L. Krüger, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de B. De Meester, C. Hermes și G. Wils, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 23 septembrie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) 2017/2392 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 decembrie 2017 (JO 2017, L 350, p. 7) (denumită în continuare „Directiva 2003/87”), precum și validitatea articolului 10 alineatul (5), a articolului 29, a articolului 55 alineatul (1) litera (a) și alineatul (3) și a articolului 56 din Regulamentul (UE) nr. 389/2013 al Comisiei din 2 mai 2013 de creare a registrului Uniunii în conformitate cu Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului și cu Deciziile nr. 280/2004/CE și nr. 406/2009/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 920/2010 și (UE) nr. 1193/2011 ale Comisiei (JO 2013, L 122, p. 1).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între ET, în calitate de administrator judiciar al Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (denumită în continuare „Air Berlin”), pe de o parte, și Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania), reprezentată de Umweltbundesamt (Oficiul Federal pentru Mediu), pe de altă parte, în legătură cu o decizie privind încetarea acordării cu titlu gratuit a unor cote de emisie de gaze cu efect de seră alocate anterior.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2003/87

3 Potrivit articolului 1 primul paragraf din Directiva 2003/87, intitulat „Obiectul”:

„Prezenta directivă instituie un sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră […] pentru a promova reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod rentabil și eficient din punct de vedere economic.”

4 Articolul 2 din această directivă, intitulat „Sfera de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică emisiilor care provin din activitățile enumerate în anexa I și gazelor cu efect de seră din anexa II.”

5 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Definiții”, prevede:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

(o) «operator de aeronave» înseamnă persoana care operează o aeronavă în momentul în care efectuează o activitate de aviație menționată în anexa I sau, în cazul în care respectiva persoană nu este cunoscută sau identificată de proprietarul aeronavei, proprietarul aeronavei;

[…]”

6 Articolul 3c din aceeași directivă, intitulat „Cantitatea totală de cote pentru aviație”, prevede:

„(1) În perioada 1 ianuarie 2012-31 decembrie 2012, cantitatea totală de cote care urmează să fie alocată operatorilor de aeronave este echivalentă cu 97 % din emisiile istorice din aviație.

(2) În perioada […] care începe la 1 ianuarie 2013 […] cantitatea totală de cote care urmează să fie alocată operatorilor de aeronave este echivalentă cu 95 % din suma emisiilor istorice din aviație, înmulțită cu numărul de ani din perioada în cauză.

[…]

(3a) Orice alocare de certificate pentru activitățile de aviație înspre și dinspre aerodromurile situate în țări din afara Spațiului Economic European (SEE) după 31 decembrie 2023 face obiectul revizuirii menționate la articolul 28b.

[…]”

7 Articolul 3d din Directiva 2003/87, intitulat „Metoda de alocare prin licitație a cotelor pentru aviație”, prevede:

„(1) Un procent de 15 % din cote este supus licitației în perioada menționată la articolul 3c alineatul (1).

(2) De la 1 ianuarie 2013, 15 % din certificate vor fi scoase la licitație. […]

[…]”

8 Potrivit articolului 3e din această directivă, intitulat „Alocarea și eliberarea de cote pentru operatorii de aeronave”:

„(1) Pentru fiecare perioadă menționată la articolul 3c, fiecare operator de aeronave poate solicita alocarea unor cote destinate să fie alocate cu titlu gratuit. O cerere poate fi efectuată prin prezentarea către autoritatea competentă din statul membru de administrare a datelor verificate tonă-kilometru pentru activitățile de aviație enumerate în anexa I și efectuate de operatorul de

aeronave în cauză pentru anul monitorizat. […] Orice cerere se efectuează cu cel puțin 21 de luni înainte de începerea perioadei la care se referă […]

(2) Cu cel puțin 18 luni înainte de începerea perioadei pentru care se depune cererea […] statele membre prezintă Comisiei cererile primite în temeiul alineatului (1).

(3) Cu cel puțin 15 luni înainte de începerea fiecărei perioade menționate la articolul 3c alineatul (2) […] Comisia calculează și adoptă o decizie prin care stabilește:

(a) cantitatea totală de cote care urmează să fie alocată pentru perioada respectivă, în conformitate cu articolul 3c;

(b) numărul de cote care urmează să fie licitat pentru perioada în cauză, în conformitate cu articolul 3d;

(c) numărul de cote din rezerva specială a operatorilor de aeronave pentru perioada respectivă, în conformitate cu articolul 3f alineatul (1);

(d) numărul de cote ce vor fi alocate cu titlu gratuit în perioada respectivă prin scăderea numărului de cote menționate la literele (b) și (c) din cantitatea totală de cote stabilite în temeiul literei (a) și

(e) indicatorul ce va fi folosit pentru alocarea cotelor cu titlu gratuit operatorilor de aeronave ale căror cereri au fost înaintate Comisiei în conformitate cu alineatul (2).

[…]

(4) În termen de trei luni de la data la care Comisia adoptă o decizie în temeiul alineatului (3), fiecare stat membru de administrare calculează și publică:

(a) numărul total de cote alocate, pentru perioada respectivă, fiecărui operator de aeronavă a cărui cerere a prezentat-o Comisiei în conformitate cu alineatul (2), calculat prin înmulțirea datelor tonă-kilometru din cerere cu indicatorul menționat la alineatul (3) litera (e) și

(b) cotele alocate fiecărui operator de aeronave pentru fiecare an, care se stabilesc prin împărțirea numărului total de cote alocate pentru perioada respectivă, calculat în conformitate cu litera (a), la numărul de ani din perioada în care operatorul de aeronave respectiv întreprinde o activitate de aviație specificată în anexa I.

(5) Până la 28 februarie 2012 și, ulterior, până la data de 28 februarie a fiecărui an, autoritatea competentă a statului membru de administrare eliberează, pentru fiecare operator de aeronave, numărul de cote alocate respectivului operator pentru anul respectiv în temeiul prezentului articol sau al articolului 3f.”

9 Articolul 3f din Directiva 2003/87, intitulat „Rezervă specială pentru anumiți operatori de aeronave”, prevede:

„(1) Pentru fiecare perioadă menționată la articolul 3c alineatul (2), 3 % din cantitatea totală de cote care urmează să fie alocată se atribuie unei rezerve speciale pentru operatorii de aeronave:

(a) care încep desfășurarea unei activități de aviație care se încadrează în anexa I după anul de monitorizare pentru care datele tonă-kilometru au fost prezentate în conformitate cu articolul 3e alineatul (1) în privința unei perioade menționate la articolul 3c alineatul (2); fie

(b) ale căror date tonă-kilometru cresc anual în medie cu peste 18 % între anul de monitorizare pentru care au fost prezentate datele tonă-kilometru în conformitate cu articolul 3e alineatul (1) pentru perioada menționată la articolul 3c alineatul (2) și al doilea an calendaristic al acelei perioade

și a căror activitate prevăzută la litera (a) sau a căror activitate suplimentară în conformitate cu litera (b) nu este o continuare integrală sau parțială a unei activități de aviație desfășurate anterior de un alt operator de aeronave.

(2) Un operator de aeronave care este eligibil în temeiul alineatului (1) poate solicita alocarea cu titlu gratuit a unor cote din rezerva specială prin depunerea unei cereri la autoritatea competentă din statul său membru de administrare. Orice cerere se depune până la 30 iunie în cel de-al treilea an al perioadei menționate la articolul 3c alineatul (2) la care se referă.

[…]”

10 Articolul 12 din aceeași directivă, intitulat „Transferul, restituirea și anularea cotelor”, prevede la alineatul (2a):

„Statele membre de administrare se asigură că, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, fiecare operator de aeronave restituie un număr de cote egal cu totalitatea emisiilor din decursul anului calendaristic precedent care provin din activitățile de aviație menționate în anexa I pentru care este considerat operator de aeronave […]. Statele membre se asigură că, ulterior, cotele restituite în temeiul prezentului alineat sunt anulate.”

11 Potrivit articolului 28a din această directivă, intitulat „Derogări aplicabile înainte de punerea în aplicare a măsurii globale bazate pe piață a OACI [Organizația Aviației Civile Internaționale]”:

„(1) Prin derogare de la articolul 12 alineatul (2a) […] statele membre consideră că cerințele stabilite la dispozițiile respective sunt îndeplinite și nu iau măsuri împotriva operatorilor de aeronave în ceea ce privește:

(a) toate emisiile generate de zborurile înspre și dinspre aerodromurile situate în țările din afara SEE în fiecare an calendaristic de la 1 ianuarie 2013 la 31 decembrie 2023, sub rezerva revizuirii menționate la articolul 28b;

(b) toate emisiile generate de zborurile între un aerodrom situat într-una din regiunile ultraperiferice în sensul articolului 349 [TFUE] și un aerodrom situat într-o altă regiune a SEE, în fiecare an calendaristic de la 1 ianuarie 2013 la 31 decembrie 2023, sub rezerva revizuirii menționate la articolul 28b.

[…]

(2) Prin derogare de la articolul 3e și de la articolul 3f, operatorilor de aeronave care beneficiază de derogările prevăzute la alineatul (1) literele (a) și (b) din prezentul articol li se eliberează anual un număr de certificate cu titlu gratuit care se reduce proporțional cu reducerea obligației de restituire a certificatelor prevăzute la literele respective.

[…]

În ceea ce privește activitățile din perioada 1 ianuarie 2017-31 decembrie 2023, statele membre publică, înainte de 1 septembrie 2018, numărul de certificate pentru aviație alocate pentru fiecare operator de aeronave.

[…]”

12 Articolul 28b din această directivă, intitulat „Raportarea și revizuirea de către Comisie privind punerea în aplicare a măsurii globale bazate pe piață a OACI”, prevede:

„(1) Înainte de 1 ianuarie 2019 și ulterior în mod periodic, Comisia raportează Parlamentului European și Consiliului privind progresele negocierilor din cadrul OACI de punere în aplicare a măsurii globale bazate pe piață care se va aplica emisiilor începând din 2021 […]

[…]

(2) În termen de 12 luni de la adoptarea de către OACI a instrumentelor relevante și înainte ca măsura globală bazată pe piață să devină operațională, Comisia prezintă un raport Parlamentului European și Consiliului în care examinează modalități ca aceste instrumente să fie puse în aplicare în dreptul Uniunii prin intermediul unei revizuiri a prezentei directive. […]

[…]”

13 Anexa I la directiva menționată, intitulată „Categoriile de activități cărora li se aplică prezenta directivă”, cuprinde o rubrică „Aviație”, care acoperă, cu anumite excepții, „[z]borurile care pleacă de pe un aerodrom situat pe teritoriul unui stat membru căruia i se aplică dispozițiile tratatului sau sosesc pe un astfel de aerodrom”.

Directiva 2008/101/CE

14 Potrivit considerentului (20) al Directivei 2008/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 de modificare a Directivei 2003/87/CE pentru a include activitățile de aviație în sistemul de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității (JO 2009, L 8, p. 3):

„Pentru a evita denaturarea concurenței, ar trebui specificată o metodologie de alocare armonizată pentru determinarea cantității totale de cote care urmează să fie eliberate și pentru distribuirea cotelor către operatorii de aeronave. În conformitate cu normele care urmează să fie formulate de Comisie, o parte din cote va fi alocată prin licitație. Ar trebui să se prevadă o rezervă specială de cote pentru a asigura noilor operatori de aeronave accesul la piață și pentru a acorda asistență

operatorilor de aeronave care înregistrează o creștere bruscă a numărului de tone-kilometru efectuate. Operatorii de aeronave care își încetează activitatea ar trebui să primească în continuare cote până la încheierea perioadei pentru care li s-au alocat deja cote cu titlu gratuit.”

Regulamentul nr. 389/2013

15 Articolul 10 din Regulamentul nr. 389/2013, intitulat „Starea conturilor”, prevede:

„(1) Starea conturilor poate fi una dintre următoarele: deschis, blocat, exclus sau închis.

[…]

(5) În urma notificării de către autoritatea competentă a faptului că zborurile unui operator de aeronave nu mai sunt incluse în schema Uniunii într-un anumit an, în conformitate cu anexa I la Directiva [2003/87], administratorul național pune contul de depozit al operatorului de aeronave respectiv în starea «exclus», după ce transmite acestuia o notificare prealabilă și până când autoritatea competentă notifică faptul că zborurile operatorului de aeronave sunt incluse din nou în schema Uniunii.

[…]”

16 Potrivit articolului 29 din acest regulament, intitulat „Închiderea conturilor de depozit pentru operatorii de aeronave”:

„Conturile de depozit pentru operatorii de aeronave se închid numai de către administratorul național, dacă acesta este însărcinat de autoritatea competentă să facă acest lucru deoarece autoritatea competentă a constatat că operatorul de aeronave a fuzionat cu un alt operator de aeronave sau și-a încetat toate operațiunile vizate de anexa I la Directiva [2003/87], fie printr-o notificare din partea titularului de cont, fie prin alte dovezi.”

17 Articolul 55 din regulamentul menționat, intitulat „Modificarea tabelelor naționale de alocare pentru aviație”, prevede:

„(1) Administratorul național modifică tabelul național de alocare pentru aviație […] în cazul în care:

(a) un operator de aeronave și-a încetat toate activitățile vizate în anexa I la Directiva [2003/87];

[…]

(3) Comisia îl însărcinează pe administratorul central să efectueze modificările corespunzătoare în tabelul național de alocare pentru aviație […] în cazul în care consideră că modificările aduse tabelului național de alocare pentru aviație sunt conforme cu Directiva [2003/87] […].

[…]”

18 Articolul 56 din același regulament, intitulat „Alocarea cu titlu gratuit a certificatelor pentru aviație”, prevede:

„(1) Administratorul național indică, pentru fiecare operator de [aeronave și pentru fiecare an,] o alocare în tabelul național de alocare pentru aviație.

(2) Începând cu 1 februarie 2013, administratorul central se asigură că registrul Uniunii transferă automat certificatele pentru aviație din contul UE de alocare pentru aviație în contul de depozit corespunzător, deschis sau blocat, al operatorului de aeronave în cauză, în conformitate cu tabelul de alocare […]

[…]”

Dreptul german

19 Articolul 2 din Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Legea privind comercializarea drepturilor de emisie de gaze cu efect de seră) din 21 iulie 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1475), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumită în continuare „TEHG”), intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (6):

„În ceea ce privește activitățile de aviație, domeniul de aplicare al prezentei legi se extinde la toate emisiile provenite de la o aeronavă care rezultă din consumul de combustibil. […] Prezenta lege se aplică numai activităților de aviație desfășurate:

1. de către operatorii de aeronave care dețin o licență de operare germană […] în curs de valabilitate sau

2. de către operatorii de aeronave cărora li s-a atribuit Germania ca stat membru de administrare […] și care nu dețin o licență de operare valabilă eliberată de un alt stat parte la [Acordul privind SEE].

[…]”

20 Articolul 9 din TEHG, intitulat „Alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii către operatorii instalațiilor”, prevede la alineatul (6):

„Decizia de alocare este revocată în cazul în care, ca urmare a unui act juridic al Uniunii Europene, aceasta trebuie modificată retroactiv. […]”

21 Potrivit articolului 11 din TEHG, intitulat „Alocarea generală cu titlu gratuit a cotelor către operatorii de aeronave”:

„(1) Operatorului de aeronave i se alocă un număr de cote pentru aviație cu titlu gratuit pentru o perioadă de comercializare care corespunde randamentului transportului în cursul anului de referință […] și indicatorului calculat în conformitate cu […] Directiva 2003/87.

[…]

(6) Autoritatea competentă alocă cote cu titlu gratuit în termen de trei luni de la data publicării de către Comisie […] a indicatorului în temeiul articolului 3e alineatul (3) din Directiva 2003/87. […]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

22 Prin decizia din 12 decembrie 2011, Deutsche Emissionshandelsstelle (Serviciul German de Comercializare a Cotelor de Emisie, denumit în continuare „DEHSt”) a alocat societății Air Berlin, în temeiul articolului 11 din TEHG, un total de 28 759 739 de cote de emisie de gaze cu efect de seră cu titlu gratuit (denumite în continuare „cotele pentru aviație”), dintre care 3 360 363 au fost alocate pentru anul 2012 și 3 174 922 anual pentru perioada 1 ianuarie 2013-31 decembrie 2020.

23 Prin decizia din 15 ianuarie 2015, DEHSt a revocat 9 980 071 de cote pentru aviație, ca urmare a introducerii, printr-un act al Uniunii, a unei scutiri temporare, pentru anii 2013-2016, a obligației de comercializare a cotelor pentru anumite zboruri internaționale. Această retragere a rămas definitivă, iar numărul de cote pentru aviație alocate Air Berlin pentru ansamblul anilor 2012-2020 a scăzut astfel la 18 779 668 de unități.

24 La 15 august 2017, Air Berlin a solicitat deschiderea procedurii de insolvență în privința sa. În aceeași zi, Amtsgericht Charlottenburg (Tribunalul Districtual din Charlottenburg, Germania) a deschis procedura provizorie de insolvență fără desistare și l-a desemnat pe reclamantul din litigiul principal în calitate de administrator provizoriu al bunurilor.

25 La 28 octombrie 2017, Air Berlin și-a încetat oficial activitățile de aviație.

26 Prin ordonanța din 1 noiembrie 2017, Amtsgericht Charlottenburg (Tribunalul Districtual din Charlottenburg) a deschis procedura principală de insolvență și l-a desemnat pe reclamantul din litigiul principal în calitate de administrator al bunurilor. Ulterior, prin hotărârea din 16 ianuarie 2018, această instanță a pus capăt procedurii de insolvență fără desistare, la cererea Air Berlin, și l-a desemnat pe reclamantul din litigiul principal ca administrator judiciar.

27 Prin decizia din 28 februarie 2018 adresată reclamantului din litigiul principal, DEHSt a efectuat o nouă revocare parțială a cotelor pentru aviație, reevaluând numărul acestor cote alocate Air Berlin pentru ansamblul anilor 2013-2020 la 12 159 960 de unități.

28 DEHSt și-a întemeiat această decizie, pe de o parte, pe extinderea la anii 2017-2020 a exonerării de obligația de comercializare a cotelor pentru anumite zboruri internaționale și, pe de altă parte, pe faptul că, înainte de sfârșitul anului 2017, Air Berlin încetase activitățile aeriene. Având în vedere această din urmă împrejurare, DEHSt a arătat că nu ar fi necesar să se elibereze cote pentru aviație pentru anii 2018-2020. Pentru același motiv, aceasta a decis să pună contul de depozit al operatorului de aeronave Air Berlin în starea „exclus” în sensul articolului 10 alineatul (5) din Regulamentul nr. 389/2013.

29 Reclamantul din litigiul principal a formulat o reclamație împotriva acestei decizii în măsura în care era întemeiată pe încetarea activității Air Berlin. Acesta a invocat în special principiul protecției încrederii legitime și considerentul (20) a patra teză al Directivei 2008/101.

30 Prin decizia din 19 iunie 2018, DEHSt a respins această reclamație. În opinia sa, reclamantul din litigiul principal nu se poate prevala în mod util de principiul protecției încrederii legitime, întrucât din articolul 10 alineatul (5) din Regulamentul nr. 389/2013 reiese că cotele pentru aviație nu mai pot fi eliberate atunci când operatorul de aeronave în cauză nu mai efectuează zboruri supuse comercializării de cote de emisie de gaze cu efect de seră. Nu ar trebui să se țină seama de considerentul (20) a patra teză al Directivei 2008/101, conținutul acestei teze nefiind reflectat în dispozițiile materiale ale legislației Uniunii.

31 La 23 iulie 2018, reclamantul din litigiul principal a solicitat asistență judiciară pentru introducerea unei acțiuni. Prin ordonanța din 16 decembrie 2019, Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunalul Administrativ Superior din Berlin-Brandenburg, Germania) a acordat o astfel de asistență, considerând că ar putea decurge din Directiva 2008/101 că încetarea activităților de aviație nu justifică retragerea cotelor pentru aviație.

32 La 2 ianuarie 2020, reclamantul din litigiul principal a introdus la Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania) o acțiune împotriva deciziei din 28 februarie 2018. Acesta observă că TEHG nu prevedea posibilitatea de a revoca cotele pentru aviație în cazul încetării activităților aeriene. Ar rezulta fără ambiguitate din considerentul (20) a patra teză al Directivei 2008/101 că legiuitorul Uniunii a dorit ca cotele pentru aviație alocate să fie eliberate în continuare într-un astfel de caz.

33 Reclamantul din litigiul principal arată că, cu câteva luni înainte de încetarea activităților sale de aviație, Air Berlin a vândut majoritatea cotelor pentru aviație care îi fuseseră alocate pentru anul 2017. Aceasta a făcut acest lucru apreciind, în deplină încredere legitimă, că cotele pentru aviație alocate pentru anii 2018-2020 vor continua să îi fie eliberate și că, prin urmare, va fi în măsură să își îndeplinească, pentru anul 2018, obligațiile de restituire a cotelor pentru emisiile rezultate din zborurile sale efectuate în cursul anului 2017.

34 Dreptul unui operator de aeronave la menținerea cotelor pentru aviație care i-au fost alocate nu ar fi supus niciunei condiții speciale și nu ar depinde nici de aspectul dacă, după încetarea activităților respectivului operator, acestea sunt continuate, în sensul articolului 3f alineatul (1) din Directiva 2003/87, de alți operatori. Reclamantul din litigiul principal precizează însă că, în urma încetării activităților Air Berlin, sloturile orare ale acesteia au fost vândute altor companii aeriene.

35 Potrivit pârâtei din litigiul principal, decizia inițială de alocare se întemeia pe prezumția că Air Berlin ar exercita, pe întreaga perioadă de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (denumită în continuare „perioada de comercializare”) în cauză, activități de aviație supuse obligației de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră. Or, de la încetarea activității sale, Air Berlin nu ar mai fi supusă sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră (denumit în continuare „ETS”) prevăzut de Directiva 2003/87, astfel încât, conform articolului 10 alineatul (5) din Regulamentul nr. 389/2013, contul său de depozit de operator de aeronave a fost exclus din acest sistem. Pe de altă parte, odată cu expirarea, la 1 februarie 2018, a licenței sale de operare, Air Berlin nu ar mai avea nici măcar statutul de operator de aeronave, în sensul articolului 2 alineatul (6) din TEHG.

36 În ceea ce privește considerentul (20) a patra teză al Directivei 2008/101, pârâta din litigiul principal arată că această frază este în contradicție cu ETS și, în consecință, nu poate fi luată în considerare. Aceasta apreciază, de altfel, că reclamantul din litigiul principal nu se poate prevala de vreo încredere legitimă a Air Berlin, întrucât această societate nu a putut presupune în mod rezonabil că va continua să primească cote pentru aviație după încetarea activităților sale.

37 Instanța de trimitere constată că legalitatea retragerii cotelor de aviație pentru anii 2018-2020 depinde în mare măsură de efectele juridice ale încetării de către Air Berlin a activităților sale de aviație. În această privință, instanța de trimitere ridică printre altele problema domeniului de aplicare al considerentului (20) a patra teză al Directivei 2008/101. În lipsa unei dispoziții materiale care confirmă această teză, aspectul dacă cotele pentru aviație trebuie să fie menținute sau revocate în cazul încetării activităților ar trebui clarificat de Curte.

38 Ar trebui de asemenea să se interpreteze noțiunea de „continuare” de către alți operatori a activităților de aviație, în sensul articolului 3f alineatul (1) din Directiva 2003/87, și să se precizeze dacă menținerea cotelor pentru aviație depinde de o astfel de continuare.

39 În cazul în care Curtea ar statua că dreptul Uniunii se opune revocării cotelor pentru aviație în cazul încetării activităților de aviație, ar mai fi necesar, pe de o parte, să se examineze validitatea articolelor 10, 29, 55 și 56 din Regulamentul nr. 389/2013, în măsura în care aceste dispoziții prevăd, în caz de încetare a respectivelor activități, excluderea sau închiderea contului de depozit de operator de aeronave și, pe de altă parte, să se stabilească dacă perioada de comercializare în cauză s-a încheiat, pentru operatorii de aeronave, la 31 decembrie 2020 sau nu se va încheia, în lumina articolelor 28a și 28b din Directiva 2003/87, decât la 31 decembrie 2023. În această ultimă privință, în cazul în care Curtea ar trebui să considere că perioada menționată s-a încheiat la 31 decembrie 2020, ar mai trebui să se precizeze dacă cotele pentru aviație referitoare la perioada menționată vor putea fi încă eliberate după 31 decembrie 2020, în executarea unei hotărâri judecătorești pronunțate după această dată.

40 În aceste condiții, Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Directiva 2003/87 și Directiva 2008/101, raportate la considerentul (20) al Directivei 2008/101, trebuie interpretate în sensul că se opun anulării unei alocări cu titlu gratuit a cotelor pentru aviație unui operator de aeronave pentru anii 2018-2020, în cazul în care a avut loc alocarea pentru anii 2013-2020 și operatorul de aeronave și-a încetat activitatea în anul 2017 ca urmare a intrării în insolvență?

Articolul 3f alineatul (1) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că anularea deciziei de alocare după încetarea activităților de aviație ca urmare a intrării în insolvență depinde de continuarea acestor activități de către alți operatori de aeronave? Articolul 3f alineatul (1) din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că activitățile de aviație sunt continuate atunci când drepturile de aterizare pe așa-numitele aeroporturi coordonate (sloturi) au fost vândute parțial (pentru zborurile pe rute scurte și medii ale societății aeriene aflate în insolvență) către alți trei operatori de aeronave?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

Prevederile articolului 10 alineatul (5), ale articolului 29, ale articolului 55 alineatul (1) litera (a) și alineatul (3) și ale articolului 56 din Regulamentul nr. 389/2013 sunt compatibile cu Directiva 2003/87 și cu Directiva 2008/101 și valabile în măsura în care se opun alocării cotelor de emisie cu titlu gratuit, care nu au fost însă repartizate încă, în cazul în care operatorul de aeronave își încetează activitatea de zbor din cauza intrării în insolvență?

3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

Directivele 2003/87 și 2008/101 trebuie interpretate în sensul că anularea unei decizii privind alocarea cu titlu gratuit a cotelor pentru aviație este obligatorie din punctul de vedere al dreptului Uniunii?

4) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, precum și în cazul unui răspuns negativ la a treia întrebare:

Articolul 3c alineatul (3a), articolul 28a alineatele (1) și (2) și articolul 28b alineatul (2) din Directiva 2003/87 […] trebuie interpretate în sensul că, în ceea ce îi privește pe operatorii de aeronave, cea de a treia perioadă de comercializare nu expiră la finalul anului 2020, ci abia în anul 2023?

5) În cazul unui răspuns negativ la a patra întrebare:

Drepturile operatorilor de aeronave la alocarea cu titlu gratuit de cote [pentru aviație] suplimentare pentru a treia perioadă de comercializare a cotelor de emisie, după expirarea celei de a treia perioade de comercializare pot fi realizate prin cote [pentru aviație] aferente celei de a patra perioade de comercializare, în cazul în care existența unui asemenea drept la alocare este stabilită pe cale judecătorească abia după finalul celei de a treia perioade de comercializare sau drepturile la alocare nerealizate se sting odată cu expirarea celei de a treia perioade de comercializare?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a treia întrebare

41 Prima și a treia întrebare, care trebuie analizate împreună, se referă la modul în care trebuie aplicat regimul de acordare a cotelor pentru aviație în cazul în care operatorul de aeronave în cauză își încetează activitățile de aviație.

42 Acest regim este cuprins la articolele 3e și 3f din Directiva 2003/87, care fac parte din capitolul II din aceasta, intitulat „Aviație” și introdus în directiva menționată prin Directiva 2008/101.

43 Prin urmare, este necesar să se considere că, prin intermediul primei și al celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 3e și 3f din Directiva 2003/87 trebuie interpretate în sensul că, în cazul încetării activităților de aviație ale unui operator în cursul perioadei de comercializare în cauză, numărul de cote pentru aviație alocate acestui operator de aeronave trebuie redus proporțional cu partea din această perioadă în care activitățile menționate nu mai sunt realizate.

44 În această privință, este necesar să se arate, mai întâi, că articolul 3e alineatele (1)-(3) din Directiva 2003/87 permite fiecărui operator de aeronave să solicite alocarea de cote pentru aviație, o astfel de cerere trebuind să fie introdusă cu cel puțin 21 de luni înainte de începutul unei noi perioade de comercializare. Revine statelor membre sarcina de a depune, cu cel puțin 18 luni înainte de începutul acestei perioade, cererile primite la Comisie, care adoptă, cu cel puțin 15 luni înainte de începutul perioadei menționate, o decizie care indică printre altele numărul de cote pentru aviație disponibile și indicatorul ce va fi folosit pentru alocarea lor.

45 Articolul 3e alineatul (4) din această directivă prevede că, în termen de trei luni de la adoptarea acestei decizii, fiecare stat membru calculează și publică, pe de o parte, numărul total de cote pentru aviație alocate pentru perioada în discuție fiecărui operator de aeronave în cauză și, pe de altă parte, „cotele alocate fiecărui operator de aeronave pentru fiecare an, care se stabilesc prin împărțirea numărului total de cote alocate pentru perioada respectivă […] la numărul de ani din perioada în care operatorul de aeronave respectiv întreprinde o activitate de aviație specificată în anexa I”.

46 Reiese astfel din articolul 3e alineatul (4) din Directiva 2003/87 că cantitatea totală de cote pentru aviație alocate unui operator de aeronave pentru o perioadă de comercializare determinată este calculată *ex ante* și că, cu această ocazie, numărul de cote pentru aviație alocate pe an este de asemenea stabilit împărțind această cantitate totală la numărul de ani din această perioadă pentru care respectivul operator desfășoară activități de aviație specificate în anexa I la această directivă, numai aceste activități fiind supuse ETS.

47 În continuare, la articolul 3e alineatul (5) din directiva menționată se precizează că acest număr anual de cote pentru aviație este eliberat „operator[ului] de aeronave” în cauză cel târziu la data de 28 februarie a fiecărui an din perioada menționată.

48 Din aceste elemente rezultă că regimul de acordare a cotelor pentru aviație presupune realizarea de către beneficiarul acestei acordări a unor activități de aviație prevăzute în anexa I la Directiva 2003/87 și că aceste cote sunt emise în tranșe anuale, cu condiția ca beneficiarul să fie, tot la momentul acestei remiteri efective a cotelor menționate, un „operator de aeronave”, această noțiune fiind definită la articolul 3 litera (o) din această directivă în sensul că se referă la „persoana care operează o aeronavă în momentul în care efectuează o activitate de aviație menționată în anexa I”.

49 Având în vedere aceste modalități ale regimului de acordare a cotelor pentru aviație și în special legătura stabilită în mod expres de legiuitorul Uniunii între, pe de o parte, alocarea și eliberarea acestor cote și, pe de altă parte, realizarea unor activități de aviație supuse ETS, trebuie să se considere că realizarea unor astfel de activități pe întreaga perioadă de comercializare în cauză nu constituie o simplă prezumție în temeiul căreia se efectuează calculul *ex ante* al cotelor pentru aviație, ci o condiție materială pentru eliberarea efectivă a tranșelor anuale ale acestor cote până la sfârșitul respectivei perioade.

50 Prin urmare, atunci când un operator de aeronave își încetează activitatea pe parcursul unei perioade de comercializare și pierde astfel calitatea de operator de aeronave, în sensul Directivei 2003/87, fiind privat, în consecință, de cotele pentru aviație alocate pentru anii care se dovedesc în aceste condiții fără activitate de aviație, administratorul judiciar al acestui fost operator de aeronave nu poate invoca în mod util o încălcare a principiului protecției încrederii legitime.

51 În această privință, este necesar să se amintească faptul că acest principiu se extinde la orice justițiabil pe care o autoritate administrativă l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate prin furnizarea unor asigurări precise (Hotărârea din 15 aprilie 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, punctul 90, precum și jurisprudența citată). Or, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 81 din concluzii, în dosarul de care dispune Curtea nu există niciun indiciu că au fost furnizate asigurări precise în sensul unei eliberări a cotelor pentru aviație până la sfârșitul perioadei de comercializare, la un anumit moment din această perioadă, societății Air Berlin sau, odată ce aceasta a devenit insolvabilă, reclamantului din litigiul principal. În special, astfel cum s-a arătat la punctele 48 și 49 din prezenta hotărâre, alocarea cotelor pentru aviație pentru o perioadă de comercializare nu poate fi înțeleasă în sensul că garantează, în orice împrejurare, emiterea acestor cote până la sfârșitul acestei perioade.

52 Această concluzie nu este infirmată de considerentul (20) a patra teză al Directivei 2008/101.

53 Desigur, interpretată în mod izolat, această teză, care figurează în preambulul actului prin care legiuitorul Uniunii a integrat activitățile aeriene în ETS și potrivit căreia „[o]peratorii de aeronave care își încetează activitatea ar trebui să primească în continuare cote până la încheierea perioadei pentru care li s-au alocat deja cote cu titlu gratuit", sugerează că legiuitorul Uniunii a dorit ca tranșele anuale de cote pentru aviație alocate pentru o perioadă de comercializare să fie eliberate până la sfârșitul perioadei respective, chiar dacă activitățile de aviație au încetat.

54 Cu toate acestea și fără a fi necesar ca Curtea să examineze împrejurările care au condus la faptul că teza menționată figurează în preambulul Directivei 2008/101, trebuie să se constate că acest preambul este contrazis de articolul 3e alineatele (4) și (5) din Directiva 2003/87, al cărui text însuși evidențiază legătura indispensabilă dintre, pe de o parte, alocarea și emiterea cotelor pentru aviație și, pe de altă parte, exercitarea efectivă a activităților de aviație menționate în anexa I la această directivă.

55 Prin urmare, conform jurisprudenței Curții potrivit căreia preambulul unui act al Uniunii nu are valoare juridică obligatorie și nu poate fi invocat nici pentru a deroga de la înseși dispozițiile actului în cauză, nici pentru a interpreta aceste dispoziții într-un sens vădit contrar modului de redactare a acestora [a se vedea în special Hotărârea din 19 iunie 2014, Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, punctul 31, și Hotărârea din 25 noiembrie 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestații familiale pentru rezidenții pe termen lung), C-303/19, EU:C:2020:958, punctul 26], trebuie înlăturată posibilitatea administratorului judiciar al unui fost operator de aeronave de a se prevala de considerentul (20) a patra teză al Directivei 2008/101 pentru a solicita, în beneficiul activelor societății aflate în lichidare, plata unor cote pentru aviație pentru anii fără activitate de aviație.

56 Trebuie adăugat că eliberarea în favoarea administratorului judiciar al unui fost operator de aeronave de cote pentru aviație pentru anii în care nu a fost realizată nicio activitate de aviație prevăzută în anexa I la Directiva 2003/87 ar fi incompatibilă nu numai cu textul articolului 3e din această directivă, ci și cu finalitatea și cu economia generală a ETS.

57 În această privință, trebuie amintit că ETS, astfel cum este stabilit prin Directiva 2003/87, are ca obiectiv final protecția mediului și se bazează pe o logică economică ce stimulează orice participant să emită o cantitate de gaze cu efect de seră inferioară cotelor de emisie de gaze cu efect de seră care i-au fost acordate inițial, pentru a ceda surplusul unui alt participant care a produs o cantitate de emisii superioară cotelor alocate (Hotărârea din 3 decembrie 2020,

Ingredion Germany, C-320/19, EU:C:2020:983, punctele 38 și 39, precum și jurisprudența citată). Prin efectul modificărilor introduse prin Directiva 2008/101, această finalitate și această logică a ETS au fost extinse la sectorul aviației (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții, C-366/10, EU:C:2011:864, punctele 138-140).

58 Economia generală a Directivei 2003/87 se bazează astfel pe o strictă contabilizare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră emise, deținute, transferate și anulate (Hotărârea din 8 martie 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punctul 24, precum și jurisprudența citată). În această privință, directiva menționată impune printre altele, la articolul 12 alineatul (2a) ca fiecare operator de aeronave să restituie în fiecare an „un număr de cote egal cu totalitatea emisiilor din decursul anului calendaristic precedent care provin din activitățile de aviație menționate în anexa I pentru care este considerat operator de aeronave”.

59 Astfel cum a observat avocatul general la punctul 95 din concluzii, eliberarea de cote pentru aviație administratorului judiciar al unui fost operator de aeronave pentru anii în care acesta din urmă nu a mai realizat activități de aviație ar fi străină atât de această finalitate, cât și de economia generală a ETS și nu ar face decât să creeze un avantaj neprevăzut pentru creditorii acestui fost operator de aeronave.

60 În sfârșit, în măsura în care întrebarea instanței de trimitere privește de asemenea articolul 3f din Directiva 2003/87, este necesar să se arate că acest articol prevede, la alineatul (1), crearea unei rezerve speciale pentru alocarea cotelor pentru aviație în cazul desfășurării unor activități de aviație noi sau suplimentare, cu condiția ca aceste activități să nu fie o continuare integrală sau parțială a unei activități de aviație desfășurate anterior de un alt operator de aeronave.

61 Se dovedește astfel că această dispoziție nu vizează ipoteza în care un operator de aeronave își încetează activitățile, ci pe aceea în care un asemenea operator desfășoară activități de aviație noi sau suplimentare. Rezerva specială prevăzută de dispoziția menționată nu poate privi, așadar, nici Air Berlin, nici reclamantul din acțiunea principală.

62 În plus, presupunând că activitățile de aviație ale Air Berlin ar fi fost desfășurate de alți operatori, din însuși modul de redactare a articolului 3f alineatul (1) menționat rezultă că astfel de activități noi sau suplimentare realizate de acești operatori în cadrul continuării unor activități de aviație exercitate anterior de Air Berlin ar fi excluse din domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

63 Rezultă că articolul 3f din Directiva 2003/87 este lipsit de relevanță pentru a răspunde la prima și la a treia întrebare.

64 În ceea ce privește aspectul dacă operatorii care au continuat eventual activitățile de aviație ale Air Berlin ar putea, independent de articolul 3f din această directivă, să invoce un drept de transfer, în conturile lor de depozit de operator de aeronave, al cotelor alocate inițial societății Air Berlin și ulterior retrase ca urmare a încetării activităților de aviație ale acesteia, este necesar să se arate că niciun element din decizia de trimitere sau din observațiile depuse în fața Curții nu indică faptul că un astfel de drept este invocat în litigiul principal. În consecință, problema unui astfel de transfer nu poate fi examinată în cadrul prezentei trimiteri preliminare.

65 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la prima și la a treia întrebare că articolul 3e din Directiva 2003/87 trebuie interpretat în sensul că, în cazul încetării activităților de aviație ale unui operator în cursul perioadei de comercializare în cauză, numărul de cote pentru aviație alocate acestui operator de aeronave trebuie redus proporțional cu partea din această perioadă în care activitățile menționate nu mai sunt realizate.

Cu privire la a doua, a patra și a cincea întrebare

66 Având în vedere răspunsul dat la a prima și la a treia întrebare, nu este necesar să se răspundă la a doua, a patra și a cincea întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

67 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

Articolul 3e din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) 2017/2392 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 decembrie 2017, trebuie interpretat în sensul că, în cazul încetării activităților de aviație ale unui operator în cursul perioadei de comercializare în cauză, numărul de cote pentru aviație alocate acestui operator de aeronave trebuie redus proporțional cu partea din această perioadă în care activitățile menționate nu mai sunt realizate.

Semnături