Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

20 януари 2022 година*

[Текст, поправен с определение от 2 март 2022 г.]

„Преюдициално запитване — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Директива 2003/87/ЕО — Член 3д — Включване на авиационната дейност — Директива 2008/101/ЕО — Безплатно разпределяне и издаване на квоти на оператори на въздухоплавателни средства — Прекратяване на дейността на такъв оператор поради несъстоятелност — Решение на компетентния национален орган за отказ за издаване на квоти на синдика на дружеството в ликвидация“

По дело C-165/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия) с акт от 30 март 2020 г., постъпил в Съда на 16 април 2020 г., в рамките на производство по дело

ET, в качеството на синдик на Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG,

срещу

Федерална република Германия

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: E. Regan, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функциите на съдия от пети състав, C. Lycourgos (докладчик), председател на четвърти състав, I. Jarukaitis и M. Ilešič, съдии,

генерален адвокат: G. Hogan,

секретар: M. Krausenböck, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 юни 2021 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за ET, в качеството на синдик на Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, от B. Schröder и H. Krüger, Rechtsanwälte,

* Език на производството: немски.

– [текст, поправен с определение от 2 март 2022 г.] за Bundesrepublik Deutschland, от A. Wendl-Damerius, в качеството на представител, подпомаган от G. Buchholz, Rechtsanwalt,

– за германското правителство, първоначално от J. Möller, P.-L. Krüger и S. Heimerl, а впоследствие от J. Möller и P.-L. Krüger, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от B. De Meester, C. Hermes и G. Wils, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 23 септември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр 78), изменена с Регламент (ЕС) 2017/2392 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г. (ОВ L 350, 2017 г., стр. 7) (наричана по-нататък „Директива 2003/87“), както и до валидността на член 10, параграф 5, член 29, член 55, параграф 1, буква а) и параграф 3 и член 56 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията от 2 май 2013 година за създаване на Регистър на ЕС съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и решения № 280/2004/ЕО и № 406/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕС) № 920/2010 и (ЕС) № 1193/2011 на Комисията (ОВ L 122, 2013 г., стр. 1).

2 Запитването е отправено във връзка със спор между ЕТ, в качеството му на синдик на Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (наричано по-нататък „Air Berlin“), и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия), представлявана от Umweltbundesamt (Федералната агенция по околна среда), относно решение за прекратяване на безплатното издаване на вече разпределени квоти за емисии на парникови газове.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2003/87

3 Член 1 от Директива 2003/87 е озаглавен „Предмет“ и в първа алинея предвижда:

„С настоящата директива се въвежда система за търговия с квоти за емисии на парникови газове […], за да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин“.

4 Член 2 от тази директива е озаглавен „Обхват“ и в параграф 1 предвижда:

„Настоящата директива следва да се прилага спрямо емисии от дейностите, изброени в приложение I, и парниковите газове, изброени в приложение II“.

5 Член 3 от посочената директива е озаглавен „Определения“ и гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

o) „оператор на въздухоплавателно средство“ означава лице, което експлоатира въздухоплавателно средство в момента, в който то извършва авиационна дейност, включена в списъка в приложение I, или ако това лице не е известно или не е посочено от собственика на въздухоплавателното средство — лицето, което е собственик на въздухоплавателното средство;

[…]“.

6 Член 3в от същата директива е озаглавен „Общо количество на квотите за въздухоплаване“ и гласи:

„1. За периода от 1 януари 2012 г. до 31 декември 2012 г. общото количество квоти, които ще се разпределят на операторите на въздухоплавателни средства, е равно на 97 % от историческите авиационни емисии.

2. За […] период[а], започващ на 1 януари 2013 г., […] общото количество квоти, които ще се разпределят на операторите на въздухоплавателни средства, е равно на 95 % от историческите авиационни емисии, умножени по броя на годините, включени в съответния период.

[…]

3а. След 31 декември 2023 г. всяко разпределение на квоти за авиационни дейности към и от летища, намиращи се в държави извън Европейското икономическо пространство (ЕИП), е предмет на прегледа, посочен в член 28б.

[…]“.

7 Член 3г от Директива 2003/87, озаглавен „Метод на разпределение на квотите за въздухоплаването посредством продажба чрез търг“, предвижда:

„1. В периода, посочен в член 3в, параграф 1, 15 % от квотите се разпределят чрез търг.

2. От 1 януари 2013 г. 15 % от квотите се разпределят чрез търг. […]

[…]“.

8 Член 3д от тази директива е озаглавен „Разпределяне и издаване на квоти на оператори на въздухоплавателни средства“ и предвижда:

„1. За всеки период, посочен в член 3в, всеки оператор на въздухоплавателно средство може да подаде заявление за разпределяне на квотите, които ще се разпределят безплатно. Заявлението може да бъде направено чрез изпращане до компетентния орган в администриращата държава членка на проверени данни за тонкилометрите от авиационни дейности, изброени в приложение I, изпълнени от този оператор на въздухоплавателно средство за годината, за която е осъществен мониторинг. […] Заявлението се подава поне 21 месеца преди началото на периода, за който се отнася […].

2. Държавите членки изпращат на Комисията получените съгласно параграф 1 заявления поне осемнадесет месеца преди началото на периода, за който се отнася заявлението […],.

3. Поне петнадесет месеца преди началото на всеки период, посочен в член 3в, параграф 2 […], Комисията изчислява и приема решение, установяващо:

а) общото количество квоти, които да бъдат разпределени за този период в съответствие с член 3в;

б) броя на квотите, които да бъдат разпределени чрез търг за този период в съответствие с член 3г;

в) броя на квотите от специалния резерв за оператори на въздухоплавателни средства за този период в съответствие с член 3е, параграф 1;

г) броя на квотите, които ще бъдат разпределени безплатно за този период, чрез изваждане на броя на квотите, посочени в букви б) и в), от общото количество квоти, за които е взето решение съгласно буква а); и

д) параметъра, който ще се използва при безплатното разпределяне на квоти на операторите на въздухоплавателни средства, чиито заявления са подадени до Комисията в съответствие с параграф 2.

[…]

4. В срок от три месеца след датата, на която Комисията взема решение съгласно параграф 3, всяка администрираща държава членка изчислява и публикува:

а) всички квоти, разпределени за периода на всеки оператор на въздухоплавателно средство, чието заявление е изпратено на Комисията в съответствие с параграф 2, изчислени, като се умножат тонкилометрите, включени в заявлението, по параметъра, посочен в параграф 3, буква д); и

б) квотите, разпределени на всеки оператор на въздухоплавателно средство за всяка година, които се определят, като се раздели количеството на всички разпределени му квоти за периода, изчислено съгласно буква а), на броя години в периода, за който този оператор на въздухоплавателно средство извършва авиационна дейност, включена в списъка в приложение I.

5. До 28 февруари 2012 г. и до 28 февруари на всяка следваща година компетентният орган на администриращата държава членка издава на всеки оператор на въздухоплавателно средство броя квоти, разпределени на този оператор на въздухоплавателно средство за съответната година съгласно настоящия член или член 3е“.

9 Член 3е от посочената директива, озаглавен „Специален резерв за някои оператори на въздухоплавателни средства“, гласи:

„1. За всеки посочен в член 3в, параграф 2 период 3 % от общото количество квоти, които ще се разпределят, се заделят в специален резерв за оператори на въздухоплавателни средства:

а) които започват да извършват авиационна дейност, попадаща в приложение I, след годината, за която е осъществен мониторинг и за която са подадени данните за тонкилометрите съгласно член 3д, параграф 1, по отношение на периода, посочен в член 3в, параграф 2; или

б) чиито тонкилометри се увеличават средно с над 18 % годишно във времето между годината, за която е осъществен мониторинг и за която са подадени данните за тонкилометрите съгласно член 3д, параграф 1, по отношение на периода, посочен в член 3в, параграф 2, и втората календарна година на този период;

и чиято дейност по буква а) или допълнителни дейности по буква б) не представляват изцяло или отчасти продължение на авиационна дейност, извършвана преди това от друг оператор на въздухоплавателно средство.

2. Оператор на въздухоплавателно средство, който отговаря на условията по параграф 1, може да кандидатства за безплатно разпределение на квоти от специалния резерв, като подаде заявление до компетентния орган на администриращата го държава членка. Заявлението се подава до 30 юни през третата година на посочения в член 3в, параграф 2 период, за който се отнася то.

[…]“.

10 Член 12 от същата директива е озаглавен „Прехвърляне, връщане и отмяна на квоти“ и в параграф 2а предвижда:

„Администриращите държави членки гарантират, че до 30 април всяка година всеки оператор на въздухоплавателно средство връща броя квоти, равен на общото за предходната календарна година количество на емисиите от авиационни дейности, изброени в приложение I, които същият е изпълнил като оператор на въздухоплавателно средство […]. Държавите членки гарантират, че върнатите в съответствие с настоящия параграф квоти впоследствие са отменени“.

11 Член 28а от Директива 2003/87 е озаглавен „Дерогации, приложими преди изпълнението на глобалната, основана на пазара мярка на [Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО)]“ и гласи:

„1. Чрез дерогация от член 12, параграф 2а […] държавите членки приемат, че изискванията, определени в тези разпоредби, са изпълнени, и не предприемат действия срещу операторите на въздухоплавателни средства по отношение на:

а) всички емисии от полети до и от летища, намиращи се в държави извън ЕИП, през всяка календарна година от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2023 г., в зависимост от прегледа, посочен в член 28б;

б) всички емисии от полети между летище, намиращо се в най-отдалечен регион по смисъла на член 349 [ДФЕС], и летище, намиращо се в друг регион на ЕИП, през всяка календарна година от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2023 г., в зависимост от прегледа, посочен в член 28б.

[…]

2. Чрез дерогация от членове 3д и 3е, на операторите на въздухоплавателни средства, които се ползват от дерогациите, предвидени в параграф 1, букви а) и б) от настоящия член, всяка година се издават безплатни квоти, като броят на безплатните квоти се намалява пропорционално на намалението на задължението за връщане на квоти, предвидено в посочените букви.

[…]

По отношение на дейността през периода от 1 януари 2017 г. до 31 декември 2023 г. държавите членки публикуват преди 1 септември 2018 г. броя на авиационните квоти, разпределени на всеки оператор на въздухоплавателно средство.

[…]“.

12 Член 28б от тази директива, озаглавен „Докладване и преглед от Комисията относно изпълнението на глобалната, основана на пазара мярка на ИКАО“, гласи:

„1. Преди 1 януари 2019 г. и на редовни интервали след това Комисията докладва на Европейския парламент и на Съвета относно напредъка на преговорите в рамките на ИКАО за изпълнението на глобалната, основана на пазара мярка, която ще се прилага по отношение на емисиите от 2021 г. […]

[…]

2. В срок от 12 месеца от приемането на съответните инструменти от ИКАО и преди въвеждането в действие на глобалната, основана на пазара мярка, Комисията представя доклад на Европейския парламент и на Съвета, в който разглежда по какъв начин тези инструменти могат да бъдат въведени в правото на Съюза чрез преразглеждане на настоящата директива. […]

[…]“.

13 Приложение I към посочената директива, озаглавено „Категории дейности, за които се прилага настоящата директива“, съдържа част „Въздухоплаване“, която обхваща, с някои изключения, „полети, които заминават от или пристигат на летище, разположено на територията на държава членка, за която се прилага Договорът“.

Директива 2008/101/ЕО

14 Съображение 20 от Директива 2008/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (ОВ L 8, 2009 г., стр. 3) гласи:

„За да се избегне нарушаване на конкуренцията, следва да се определи хармонизирана методология на разпределение на квотите с цел определяне на общото количество квоти, които да се издават, и за разпределяне на квотите между операторите на въздухоплавателни средства. Част от квотите ще бъдат разпределени чрез търг в съответствие с правилата, които ще бъдат разработени от Комисията. Следва да бъде създаден специален резерв от квоти, с цел да се гарантира достъпът до пазара на нови оператори на въздухоплавателни средства и да се подпомагат операторите на въздухоплавателни средства, които рязко увеличават количеството реализирани тонкилометри. Операторите на въздухоплавателни средства, които прекратяват дейността си, следва да продължат да получават квоти до края на периода, за който вече са били разпределени безплатни квоти“.

Регламент № 389/2013

15 Член 10 от Регламент № 389/2013, озаглавен „Състояние на партида“, гласи:

„1. Партидите трябва да са в едно от следните състояния: открита, блокирана, изключена или закрита.

[…]

5. При уведомяване от компетентния орган, че полетите на даден оператор на въздухоплавателни средства вече не са включени в схемата на ЕС за търговия с емисии в съответствие с приложение I към Директива [2003/87] през дадена година, националният администратор привежда съответната партида на оператора на въздухоплавателни средства в изключено състояние, след като уведоми предварително съответния оператор на въздухоплавателни средства и докато получи уведомление от компетентния орган, че полетите на този оператор на въздухоплавателни средства са включени отново в Европейската схема за търговия с емисии.

[…]“.

16 Член 29 от този регламент е озаглавен „Закриване на партиди за квоти на оператори на въздухоплавателни средства“ и гласи:

„Партиди за квоти на оператори на въздухоплавателни средства се закриват от националния администратор само в случай, че той получи указания от компетентния орган да стори това, тъй като компетентният орган е открил, че операторът на въздухоплавателни средства се е

слял с друг оператор на въздухоплавателни средства, или операторът на въздухоплавателни средства е прекратил всички свои дейности, попадащи в обхвата на приложение I към Директива [2003/87]“.

17 Член 55 от този регламент е озаглавен „Изменения в националните таблици за разпределение на квоти за авиационни емисии“ и предвижда:

„1. Националният администратор внася […] изменения в националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии, когато:

а) оператор на въздухоплавателни средства е прекратил всичките си дейности, обхванати от приложение I към Директива [2003/87];

[…]

3. Комисията дава указания на централния администратор да направи съответните изменения в националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии […] ако счете, че изменението в националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии е в съответствие с Директива [2003/87] […].

[…]“.

18 Член 56 от същия регламент е озаглавен „Безплатно разпределение на квоти за авиационни емисии“ и гласи:

„1. Националният администратор посочва в националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии за всеки оператор на въздухоплавателни средства за всяка година дали операторът на въздухоплавателни средства следва да получи квоти за съответната година в националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии.

2. От 1 февруари 2013 г. централният администратор гарантира, че Регистърът на ЕС прехвърля автоматично квоти за авиационни емисии от партидата на ЕС за разпределение на квоти за авиационни емисии към съответната открита или блокирана партида за квоти на оператор на въздухоплавателни средства съгласно съответната таблица за разпределение […].

[…]“.

Германското право

19 Член 2 от Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Закон за търговията с емисии на парникови газове) от 21 юли 2011 г. (BGBl. 2011 I, стр. 1475) в редакцията му, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „TEHG“), е озаглавен „Приложно поле“ и в параграф 6 предвижда:

„По отношение на авиационните дейности обхватът на този закон се разширява до всички емисии от въздухоплавателно средство, които са резултат от потреблението на гориво. […] Настоящият закон се прилага само за авиационни дейности, извършвани:

1. от оператори на въздухоплавателни средства, които притежават валиден германски оперативен лиценз […]; или

2. от оператори на въздухоплавателни средства, които са били разпределени на Германия като администрираща държава членка […] и които не притежават валиден оперативен лиценз, издаден от друга държава — страна по Споразумението за [ЕИП].

[…]“.

20 Член 9 от TEHG е озаглавен „Безплатно разпределяне на квоти за емисии на операторите на инсталации“ и в параграф 6 предвижда:

„Решението за разпределение се оттегля, ако в резултат на правен акт на Европейския съюз то трябва да бъде изменено със задна дата. […]“.

21 Член 11 от TEHG е озаглавен „Общо безплатно разпределяне на квоти на операторите на въздухоплавателни средства“ и гласи:

„(1) На оператора на въздухоплавателни средства се разпределят безплатно определен брой квоти за авиационни емисии за даден период на търгуване, който е равен на транспортните резултати за базовата година, […] изчислен в съответствие с […] Директива 2003/87.

[…]

(6) Компетентният орган разпределя безплатно квотите в срок от три месеца от датата на публикуване от Комисията на параметъра по член 3e, параграф 3 от Директива 2003/87. […]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

22 С решение от 12 декември 2011 г., прието на основание член 11 от TEHG, Deutsche Emissionshandelsstelle (Германска служба за търговия с квоти за емисии, наричана по-нататък „DEHSt“) разпределя безплатно на Air Berlin общо 28 759 739 квоти за емисии на парникови газове (наричани по-нататък „квоти за авиационни емисии“), от които 3 360 363 за 2012 г. и по 3 174 922 на година за периода от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2020 г.

23 С решение от 15 януари 2015 г. DEHSt оттегля 9 980 071 квоти за авиационни емисии поради въвеждането с акт на Съюза на временно освобождаване за периода 2013—2016 г. от задължението за търговия с квоти за някои международни полети. Това оттегляне става окончателно и броят на квоти за авиационни емисии, разпределени на Air Berlin за целия период 2012—2020 г., намалява с 18 779 668 единици.

24 На 15 август 2017 г. Air Berlin подава искане да бъде обявено в несъстоятелност. Същия ден Amtsgericht Charlottenburg (Районен съд Шарлотенбург, Германия) образува предварително производство по несъстоятелност на дружеството, без да изчаква момента, в който неговото имущество ще се изразходи, и определя жалбоподателя в главното производство за временен синдик на имуществото му.

25 На 28 октомври 2017 г. Air Berlin официално прекратява дейността си.

26 С определение от 1 ноември 2017 г. Amtsgericht Charlottenburg (Районен съд Шарлотенбург) образува главно производство по несъстоятелност и определя жалбоподателя в главното производство за синдик на имуществото му. След това с решение от 16 януари 2018 г. по искане на Air Berlin този съд прекратява производството по несъстоятелност, без да изчаква момента, в който неговото имущество ще се изразходи, и определя жалбоподателя в главното производство за синдик.

27 С решение от 28 февруари 2018 г. с адресат жалбоподателя в главното производство DEHSt отново оттегля част от квотите за авиационни емисии, разпределени на Air Berlin за целия период 2013—2020 г., като определя броя им на 12 159 960 единици.

28 Като основание за това решение DEHSt посочва, от една страна, че освобождаването от задължението за търговия с квоти за някои международни полети е продължено за периода 2017—2020 г. и от друга страна, че Air Berlin е прекратило авиационната си дейност преди края на 2017 г. Предвид последното обстоятелство DEHSt приема, че не следва да издава на това дружество квоти за авиационни емисии за периода 2018—2020 г. По същата причина DEHSt решава да преведе партидата на Air Berlin за квоти на оператор на въздухоплавателно средство в изключено състояние по смисъла на член 10, параграф 5 от Регламент № 389/2013.

29 Жалбоподателят в главното производство обжалва това решение по административен ред в частта, основана на прекратяването на дейността на Air Berlin. Той се позовава по-специално на принципа на защита на оправданите правни очаквания и на съображение 20, четвърто изречение от Директива 2008/101.

30 С решение от 19 юни 2018 г. DEHSt отхвърля подадената по административен ред жалба. Според DEHSt жалбоподателят в главното производство няма основание да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания, тъй като, видно от член 10, параграф 5 от Регламент № 389/2013, квоти за авиационни емисии не се издават, ако операторът на въздухоплавателно средство вече не извършва полети, включени в търговията с квоти за емисии на парникови газове. Съображение 20, четвърто изречение от Директива 2008/101 не следвало да се взема предвид, тъй като съдържанието му не било отразено в материалноправните разпоредби на законодателството на Съюза.

31 На 23 юли 2018 г. жалбоподателят в главното производство предявява искане да му бъде предоставена правна помощ във връзка с обжалването на решението. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Висш административен съд на Берлин-Бранденбург, Германия) му предоставя такава помощ, като приема определение от 16 декември 2019 г., съгласно което от Директива 2008/101 би могло да следва, че прекратяването на авиационната дейност не представлява основание за оттегляне на квоти за авиационни емисии.

32 На 2 януари 2020 г. жалбоподателят в главното производство обжалва решението от 28 февруари 2018 г. пред Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия). Той отбелязва, че TEHG не предвижда възможност за оттегляне на квоти за авиационни емисии в случай на прекратяване на авиационната дейност. От съображение 20, четвърто изречение от Директива 2008/101 недвусмислено следвала волята на законодателя на Съюза в такива случаи да се продължи издаването на разпределените квоти за авиационни емисии.

33 Жалбоподателят в главното производство посочва, че няколко месеца, преди да прекрати авиационната си дейност, Air Berlin е продало по-голямата част от разпределените му за 2017 г. квоти за авиационни емисии. Дружеството направило това, тъй като имало оправдани правни очаквания, че квотите за авиационни емисии, които са му били разпределени за периода 2018—2020 г., ще продължат да му бъдат издавани и че следователно през 2018 г. ще може да изпълни задълженията си за връщане на квоти за емисии от извършените от него през 2017 г. полети.

34 Правото на оператор на въздухоплавателно средство да запази разпределените му квоти за авиационни емисии, не било обвързано с каквото и да било специално условие и не зависело от това дали след прекратяване на дейността на този оператор други оператори я продължават по смисъла на член 3e, параграф 1 от Директива 2003/87. Жалбоподателят в главното производство все пак уточнява, че след прекратяването на дейността на Air Berlin слотовете (slots) му са продадени на други авиокомпании.

35 Според ответника в главното производство първоначалното решение за разпределяне се основава на презумпцията, че през целия разглеждан период на търгуване с квоти за емисии на парникови газове (наричан по-нататък „периодът на търгуване“) Air Berlin ще извършва авиационна дейност, обект на задължението за търговия с квоти за емисии на парникови газове. След като прекратило дейността си обаче, Air Berlin вече не било обект на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове (наричана по-нататък „СТЕ“), предвидена в Директива 2003/87, така че съгласно член 10, параграф 5 от Регламент № 389/2013 партидата му за квоти на оператор на въздухоплавателно средство трябвало да бъде преведена в изключено състояние. Освен това след изтичането на срока на оперативния му лиценз на 1 февруари 2018 г. Air Berlin дори нямало статут на оператор на въздухоплавателно средство по смисъла на член 2, параграф 6 от TEHG.

36 По отношение на съображение 20, четвърто изречение от Директива 2008/101 ответникът в главното производство твърди, че то противоречи на СТЕ и че поради това не може да бъде взето предвид. Той освен това счита, че жалбоподателят в главното производство не може да се позове на каквито и да било оправдани правни очаквания на Air Berlin, тъй като това дружество не е можело разумно да предположи, че ще продължи да получава квоти за авиационни емисии след прекратяване на дейността си.

37 Запитващата юрисдикция констатира, че законосъобразността на оттеглянето на квоти за авиационни емисии за периода 2018—2020 г. зависи до голяма степен от правните последици от прекратяването на авиационната дейност на Air Berlin. С оглед на това запитващата юрисдикция иска да се установи по-специално обхватът на съображение 20, четвърто изречение от Директива 2008/101. Тъй като нямало материалноправни разпоредби в подкрепа на това изречение, въпросът дали квотите за авиационни емисии трябва да бъдат запазени, или оттеглени в случай на прекратяване на дейността, трябвало да се изясни от Съда.

38 Налагало се тълкуване и на понятието „продължение“ на авиационната дейност от други оператори по смисъла на член 3е, параграф 1 от Директива 2003/87, за да се уточни дали запазването на квоти за авиационни емисии зависи от такова продължение.

39 Ако Съдът установи, че правото на Съюза не допуска оттегляне на квоти за авиационни емисии при прекратяване на авиационната дейност, следва, от една страна, да се разгледа валидността на членове 10, 29, 55 и 56 от Регламент № 389/2013, доколкото в случай на прекратяване на тази дейност посочените разпоредби предвиждат изключване или закриване на партидата за квоти на оператор на въздухоплавателно средство, и от друга страна, да се определи дали разглежданият период на търгуване е приключил за операторите на въздухоплавателни средства на 31 декември 2020 г., или ще приключи, както предвиждат членове 28а и 28б от Директива 2003/87, едва на 31 декември 2023 г. С оглед на последното, ако Съдът приеме, че този период е приключил на 31 декември 2020 г., следва също да се уточни дали след 31 декември 2020 г. могат да се издават квоти за авиационни емисии в изпълнение на съдебно решение, постановено след тази дата.

40 При тези обстоятелства Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли, като се има предвид съображение 20 от Директива 2008/101, Директива 2003/87 и Директива 2008/101 да се тълкуват в смисъл, че не допускат оттегляне на безплатно разпределяне на квоти за авиационни емисии на оператор на въздухоплавателно средство за периода 2018—2020 г., ако разпределянето за периода 2013—2020 г. е извършено и през 2017 г. операторът на въздухоплавателно средство е прекратил дейността си поради несъстоятелност?

Трябва ли член 3е, параграф 1 от Директива 2003/87/ЕО да се тълкува в смисъл, че отмяната на решението за разпределяне след прекратяване на авиационната дейност поради несъстоятелност зависи от продължаването на тази дейност от други оператори на въздухоплавателни средства? Трябва ли член 3е, параграф 1 от Директива 2003/87 да се тълкува в смисъл, че е налице продължаване на авиационната дейност, ако една част (свързана с полетите на къси и средни разстояния на обявения в несъстоятелност въздушен превозвач) от правата за кацане на т.нар. координирани летища (слотове) са продадени на трима други оператори на въздухоплавателни средства?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос:

Съвместими ли са с Директива 2003/87 и Директива 2008/101 разпоредбите на член 10, параграф 5, член 29, член 55, параграф 1, буква а) и параграф 3, както и на член 56 от Регламент № 389/2013 и валидни ли са те, след като не допускат издаването на разпределени, но все още неиздадени безплатни квоти за авиационни емисии, ако съответният оператор на въздухоплавателни средства е прекратил дейността си поради несъстоятелност?

3) При отрицателен отговор на първия въпрос:

Трябва ли директиви 2003/87/ЕО и 2008/101/ЕО да се тълкуват в смисъл, че отмяната на решението за […] безплатно разпределяне на квоти за авиационни емисии е наложително от гледна точка на правото на Съюза […]?

4) При утвърдителен отговор на първия въпрос и отрицателен отговор на третия въпрос:

Трябва ли член 3в, параграф 3а, член 28а, параграфи 1 и 2 и член 28б, параграф 2 от Директива 2003/87 […] да се тълкуват в смисъл, че за операторите на въздухоплавателни средства третият период на търгуване изтича не в края на 2020 г., а едва през 2023 г.?

5) При отрицателен отговор на четвъртия въпрос:

Могат ли правата за безплатно разпределяне на повече квоти за [авиационни] емисии за оператор на въздухоплавателни средства за третия период на търгуване на квоти за емисии след края на третия период на търгуване да бъдат удовлетворени с права от четвъртия период на търгуване, ако съществуването на такива права за разпределяне подлежи на установяване по съдебен ред едва след края на третия период на търгуване, или правата за разпределяне, по които не е постановено решение, се погасяват в края на третия период на търгуване?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и третия въпрос

41 Първият и третият въпрос, които следва да се разгледат заедно, се отнасят до това как трябва да се приложи схемата за разпределяне на квоти за авиационни емисии в случай на прекратяване на авиационната дейност на оператор на въздухоплавателно средство.

42 Споменатата схема е уредена в членове 3д и 3е от Директива 2003/87, които попадат в глава II от същата директива, озаглавена „Въздухоплаване“ и включена в тази директива с Директива 2008/101.

43 С оглед на това следва да се приеме, че с първия и третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 3д и 3е от Директива 2003/87 трябва да се тълкуват в смисъл, че броят на разпределените на оператор на въздухоплавателно средство квоти за авиационни емисии трябва — в случай че този оператор прекрати авиационната си дейност по време на разглеждания период на търгуване — да се намали пропорционално на частта от този период, през която тази дейност вече не се извършва.

44 В това отношение следва най-напред да се отбележи, че член 3д, параграфи 1—3 от Директива 2003/87 предоставя право на всеки оператор на въздухоплавателно средство да поиска да му бъдат разпределени квоти за авиационни емисии, като заявленията за това се подават поне двадесет и един месеца преди началото на нов период на търгуване. Държавите членки изпращат получените заявления поне осемнадесет месеца преди началото на този период на Комисията, която поне петнадесет месеца преди началото на посочения период приема решение, установяващо по-специално броя на наличните квоти за авиационни емисии и параметъра, който следва да се използва при разпределянето им.

45 Член 3д, параграф 4 от тази директива предвижда, че в срок от три месеца след приемането на това решение всяка държава членка изчислява и публикува, от една страна, всички квоти за авиационни емисии, разпределени за съответния период на всеки оператор на въздухоплавателно средство, и от друга страна, „квотите, разпределени на всеки оператор на въздухоплавателно средство за всяка година, които се определят, като се раздели количеството на всички разпределени му квоти за периода […] на броя години в периода, за който този оператор на въздухоплавателно средство извършва авиационна дейност, включена в списъка в приложение I“.

46 Видно следователно от член 3д, параграф 4 от Директива 2003/87, общото количество на квоти за авиационни емисии, които се разпределят на оператор на въздухоплавателно средство за определен период на търгуване, се изчислява ex ante, а броят на годишно разпределяните квоти за авиационни емисии се определя, като общото количество се раздели на броя на годините от периода, през които този оператор е извършвал авиационна дейност, включена в приложение I към тази директива, тъй като именно тази дейност е обект на СТЕ.

47 По-нататък, в член 3д, параграф 5 от посочената директива се уточнява, че годишният брой на квоти за авиационни емисии се издава на съответния „оператор на въздухоплавателно средство“ до 28 февруари всяка година от посочения период.

48 От изложеното следва, че схемата за разпределяне на квоти за авиационни емисии изисква получателят на квотите да извършва авиационна дейност, включена в приложение I към Директива 2003/87, и че квотите се издават на годишни траншове, ако получателят им и към момента на действителното им предоставяне е „оператор на въздухоплавателно средство“ съгласно определението на това понятие в член 3, буква о) от тази директива, а именно „лице, което експлоатира въздухоплавателно средство в момента, в който то извършва авиационна дейност, включена в списъка в приложение I“.

49 С оглед на посочените условия за прилагане на схемата за разпределяне на квоти за авиационни емисии, и по-специално с оглед на изрично установената от законодателя на Съюза връзка между, от една страна, разпределянето и издаването на тези квоти и от друга страна, извършването на авиационна дейност, обект на СТЕ, следва да се приеме, че извършването на такава дейност през целия разглеждан период на търгуване не представлява обикновена презумпция, въз основа на която се извършва предварителното изчисляване на квоти за авиационни емисии, а материалноправно условие за действителното издаване на годишните траншове на тези емисии до края на този период.

50 Следователно, когато оператор на въздухоплавателно средство прекрати дейността си по време на период на търгуване и поради това загуби качеството си на оператор на въздухоплавателно средство по смисъла на Директива 2003/87, а следователно и правото

си да му бъдат разпределяни квоти за авиационни емисии за годините, през които вече не извършва авиационна дейност, синдикът на този бивш оператор на въздухоплавателно средство няма основание да се позове на нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания.

51 В това отношение следва да се припомни, че посоченият принцип се прилага за всеки правен субект, у когото административен орган е събудил основателни надежди с конкретните уверения, които му е дал (решение от 15 април 2021 г., Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, т. 90 и цитираната съдебна практика). Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 81 от заключението си, в материалите по делото, с които разполага Съдът, няма данни в който и да било момент на Air Berlin или — след обявяването на това дружество в несъстоятелност — на жалбоподателя в главното производство да са давани конкретни уверения в смисъл, че до края на периода на търгуване ще му бъдат издавани квоти за авиационни емисии. По-специално, както бе посочено в точки 48 и 49 от настоящото решение, разпределянето на квоти за авиационни емисии за даден период на търгуване не може да се разбира като гарантиращо при всички обстоятелства издаването на такива квоти до края на този период.

52 Съображение 20, четвърто изречение от Директива 2008/101 не обезсилва направения извод.

53 Вярно е наистина, че ако се разглежда само по себе си, това изречение — съдържащо се в преамбюла на акта, с който законодателят на Съюза включва авиационната дейност в СТЕ, и предвиждащо, че „[о]ператорите на въздухоплавателни средства, които прекратяват дейността си, следва да продължат да получават квоти до края на периода, за който вече са били разпределени безплатни квоти“ — навежда на мисълта, че законодателят на Съюза е искал годишните траншове на квоти за авиационни емисии да се разпределят до края на съответния период на търгуване дори и случай на прекратяване на авиационната дейност.

54 При все това обаче, без да е необходимо Съдът да разглежда обстоятелствата, довели до включването на посоченото изречение в преамбюла на Директива 2008/101, се налага изводът, че то противоречи на член 3д, параграфи 4 и 5 от Директива 2003/87, чийто текст подчертава задължителната връзка между, от една страна, разпределянето и издаването на квоти за авиационни емисии и от друга страна, действителното извършване на авиационна дейност, включена в приложение I към тази директива.

55 С оглед обаче на практиката на Съда — съгласно която преамбюлът на акт на Съюза няма задължителна правна сила и не може да обоснове нито дерогиране на самите разпоредби на съответния акт, нито тълкуване на тези разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им (вж. по-специално решения от 19 юни 2014 г., Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, т. 31 и от 25 ноември 2020 г., Istituto nazionale della previdenza sociale (Семейни обезщетения за дългосрочно пребиваващи), C-303/19, EU:C:2020:958, т. 26) — следва да се изключи възможността синдик на бивш оператор на въздухоплавателно средство да се позове на съображение 20, четвърто изречение от Директива 2008/101, за да иска да бъдат предоставени квоти за авиационни емисии в полза на активите на дружеството в ликвидация за годините, през които то не е извършвало авиационна дейност.

56 Следва да се добави, че издаването на квоти за авиационни емисии на синдика на бивш оператор на въздухоплавателно средство за годините, през които този оператор не е извършвал каквато и да било авиационна дейност, включена в приложение I към Директива 2003/87, би било несъвместимо не само с текста на член 3д от тази директива, но и с целта и общата логика на СТЕ.

57 В това отношение следва да се припомни, че установената с Директива 2003/87 СТЕ има за крайна цел опазване на околната среда и се основава на икономическа логика, която мотивира всеки участник в схемата да изпуска количество парникови газове, по-малко от квотите, които първоначално са му били отпуснати, за да прехвърли остатъка от тях на друг участник, изпуснал количество емисии, по-голямо от отпуснатите му квоти (решение от 3 декември 2020 г., Ingredion Germany, C-320/19, EU:C:2020:983, т. 38 и 39 и цитираната съдебна практика). По силата на въведените с Директива 2008/101 изменения тази цел и тази логика на СТЕ се отнасят вече и за сектора на въздухоплаването (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 138—140).

58 В този смисъл общата структура на Директива 2003/87 се основава на точно отчитане на издаването, притежаването, прехвърлянето и отмяната на квоти за емисии на парникови газове (решение от 8 март 2017 г., ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, т. 24 и цитираната съдебна практика). С оглед на това посочената директива изисква по-специално в член 12, параграф 2а всяка година всеки оператор на въздухоплавателно средство да връща „броя квоти, равен на общото за предходната календарна година количество на емисиите от авиационни дейности, изброени в приложение I, които същият е изпълнил като оператор на въздухоплавателно средство“.

59 Както отбелязва генералният адвокат в точка 95 от заключението си, издаването на квоти за авиационни емисии на синдик на бивш оператор на въздухоплавателно средство за годините, през които този оператор не е извършвал авиационна дейност, би било несъвместимо както с посочената цел, така и с общата логика на СТЕ, като би довело само до непредвидени ползи за кредиторите на този бивш оператор на въздухоплавателно средство.

60 Накрая, доколкото въпросът на запитващата юрисдикция се отнася и до член 3е от Директива 2003/87, следва да се отбележи, че параграф 1 от този член предвижда създаването на специален резерв за разпределяне на квоти за авиационни емисии в случай на извършване на нови или допълнителни авиационни дейности, при условие че тези дейности не представляват изцяло или отчасти продължение на авиационната дейност, извършвана преди това от друг оператор на въздухоплавателно средство.

61 Изглежда следователно, че тази разпоредба се отнася не до хипотезата, в която оператор на въздухоплавателно средство е прекратил дейността си, а до хипотезата, при която операторът извършва нови или допълнителни авиационни дейности. Следователно предвиденият в посочената разпоредба специален резерв не би могъл да се отнася нито до Air Berlin, нито до жалбоподателя в главното производство.

62 Освен това, дори да се предположи, че авиационната дейност на Air Berlin продължава да се извършва от други оператори, от самия текст на посочения член 3е, параграф 1 следва, че извършваните от тези оператори нови или допълнителни дейности като продължение на предишната авиационна дейност на Air Berlin биха били изключени от приложното поле на тази разпоредба.

63 От това следва, че член 3е от Директива 2003/87 е ирелевантен за отговора на първия и третия въпрос.

64 Относно въпроса дали операторите, които евентуално са продължили авиационната дейност на Air Berlin, биха могли, независимо от член 3е от тази директива, да се позоват на право на прехвърляне по техните партиди на оператор на въздухоплавателно средство на квотите, първоначално разпределени на Air Berlin, а след това оттеглени поради прекратяване на авиационната му дейност, следва да се отбележи, че в акта за преюдициално запитване или в представените пред Съда становища не се посочва, че в спора в главното производство е направено позоваване на такова право. Следователно въпросът за такова прехвърляне не може да бъде разгледан в настоящото производство по преюдициално запитване.

65 С оглед на всички изложени съображения на първия и третия въпрос следва да се отговори, че член 3д от Директива 2003/87 трябва да се тълкува в смисъл, че броят на разпределените на оператор на въздухоплавателно средство квоти за авиационни емисии трябва — в случай че този оператор прекрати авиационната си дейност по време на разглеждания период на търгуване — да се намали пропорционално на частта от този период, през която тази дейност вече не се извършва.

По втория, четвъртия и петия въпрос

66 Предвид отговора, даден на първия и третия въпрос, вторият, четвъртият и петият въпрос не следва да се разглеждат.

По съдебните разноски

67 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Член 3д от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, изменена с Регламент (ЕС) 2017/2392 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г., трябва да се тълкува в смисъл, че броят на безплатно разпределените на оператор на въздухоплавателно средство квоти за емисии на парникови газове трябва — в случай че този оператор прекрати авиационната си дейност по време на разглеждания период на търгуване с квоти за емисии на

парникови газове — да се намали пропорционално на частта от този период, през която тази дейност вече не се извършва.

Подписи