Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 23 септември 2021 година [1]

Дело C-165/20

ET, действащ в качеството на синдик на Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG (AB KG)
срещу
Bundesrepublik Deutschland

(Преюдициално запитване от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд, Берлин, Германия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Директива 2008/101/ЕО — Включване на авиационни дейности — Безплатно разпределение на квоти за авиационни емисии на оператор на въздухоплавателно средство за период на търгуване 2013—2020 г. — Прекратяване на авиационни дейности през 2017 г. поради обявяване на въздухоплавателния оператор в несъстоятелност — Оттегляне на квоти за емисии за периода 2018—2020 г. — Принцип на правна сигурност — Регламент (ЕС) № 389/2013 — Член 10, параграф 5, член 29, член 55, параграф 1, буква а) и параграф 3 и член 56 — Валидност — Искане за разпределение, което не е удовлетворено в края на периода на търгуване — Прехвърляне към следващия период на търгуване“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд, Берлин, Германия) на 30 март 2020 г. и постъпило в секретариата на Съда на 16 април 2020 г., е отправено в рамките на производство между ET (действащ като синдик на Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG (AB KG) (наричано по-нататък „Air Berlin“) и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) (наричана по-нататък „ответникът“) (която се представлява от Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Германска служба за търговия с квоти за емисии към Федералната агенция по околна среда, наричана по-нататък „Службата за търговия с квоти за емисии“). По същество преюдициалните въпроси се отнасят до това как в рамките на производството по несъстоятелност следва да се третират квотите за емисии на парникови газове, разпределени по-рано на оператор на въздухоплавателни средства, след като той преустанови дейността си.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

2. Производството се отнася по-специално до решението на Службата за търговия с квоти за емисии от 28 февруари 2018 г. да оттегли част от безплатно разпределените квоти за емисии на парникови газове, които преди това са били предоставени на Air Berlin, търговски оператор на въздухоплавателни средства. Тези квоти се отнасят за периода на търговия с емисии 2013—2020 г. Основанието за оттеглянето, което се отнася конкретно за периода 2018—2020 г., е, че през октомври 2017 г. Air Berlin прекратява авиационните си дейности поради несъстоятелност.

3. Съответно Съдът е сезиран с искане за тълкуване на някои разпоредби 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[2], изменена по-конкретно с 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[3] и 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, решения № 280/2004/ЕО и № 406/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕС) № 920/2010 и № 1193/2011 на Комисията[4].

4. Преюдициалното запитване повдига по-широкия въпрос доколко безплатно предоставените квоти могат да се разглеждат като форма на нематериален актив, който може да бъде търгуван независимо от настоящите обстоятелства, свързани с оператора на въздухоплавателни средства, на когото първоначално са били предоставени.

II. Правна рамка

A. Правото на Съюза

1. Директива 2003/87

5. Съображения 5 и 7 от Директива 2003/87 предвиждат:

„(5) [Европейският съюз и неговите] държави членки приеха да изпълнят своите ангажименти за намаляване на антропогенните емисии от парниковите газове по линия на Протокола от Киото съвместно, в съответствие с Решение 2002/358/ЕО. Целта на настоящата директива е да допринесе за по-ефективното изпълнение на ангажиментите на Европейската общност и на нейните държави членки чрез ефикасен европейски пазар за търговия с квоти за емисии на парникови газове, с възможно най-малкото забавяне на икономическото развитие и намаляване на заетостта.

[…]

[2] ОВ L 275, 2003 г., стр. 32 (Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78). Директива 2003/87 е последно изменена с Директива (ЕС) 2018/410 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 година за изменение на Директива 2003/87 с цел засилване на разходоефективните намаления на емисиите и нисковъглеродните инвестиции, и на Решение (ЕС) 2015/1814 (ОВ L 76, 2018 г., стр. 3). Що се отнася до валидността на Директива 2008/101, вж. решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864).

[3] ОВ L 8, 2009 г., стр. 3.

[4] ОВ L 122, 2013 г., стр. 1.

(7) Разпоредбите на [Съюза] във връзка с разпределението на квоти от държавите членки са необходими, за да спомогнат за запазване целостта на вътрешния пазар и за избягване на деформации на конкуренцията.

[…]“.

6. Съображение 20 от Директива 2008/101 за изменение на Директива 2003/87, която се отнася до авиационните дейности, предвижда:

„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*“.

7. Тук спирам, за да отбележа, че последното изречение от съображение 20, което си позволих да подчертая, е обект на спор по настоящото дело, тъй като Комисията твърди, че то е включено и останало в Директива 2003/87 погрешка. Естествено, ще се върна към този въпрос по-късно в заключението, но в момента за удобство ще продължа да излагам съответните нормативни текстове.

8. Член 1 от Директива 2003/87, озаглавен „Предмет“, предвижда:

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

9. Член 2 от директивата, озаглавен „Обхват“, предвижда:

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

[…]“.

10. Член 3 от тази директива, озаглавен „Определения“, предвижда:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

б) „емисии“ означава отделянето на парникови газове в атмосферата от източници в инсталация или отделянето от въздухоплавателни средства, извършващи авиационна дейност, включена в списъка в приложение I, на определените по отношение на тази дейност газове;

[…]

о) „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;

[…]“.

11. Член 3а е добавен с Директива 2008/101 в главата, озаглавена „Въздухоплаване“. Член 3а е озаглавен „Приложно поле“ и предвижда:

„Разпоредбите на настоящата глава се прилагат за разпределяне и издаване на квоти по отношение на авиационните дейности, включени в списъка в приложение I“.

12. Член 3в, озаглавен „Общо количество на квотите за въздухоплаване“, предвижда:

„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 посочения в член 13 период, започващ на 1 януари 2013 г., и при условие че няма направени изменения в резултат от прегледа, посочен в член 30, параграф 4, за всеки следващ период 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.

[…]“.

13. 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. Комисията извършва проучване на възможностите на сектора на въздухоплаването да прехвърли към клиентите си разходите за CO2 във връзка със СТЕ на ЕС и разработената от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) глобална, основана на пазара мярка. В проучването се оценяват възможностите на сектора на въздухоплаването да прехвърля разходите за необходимите единици емисии в сравнение с възможностите на промишлените отрасли и сектора на енергетиката, с цел да се направи предложение за увеличаване на процента на разпределяните чрез търг квоти съобразно прегледа, посочен в член 28б, параграф 2, като се взема предвид анализът на прехвърлените разходи и се отчита

сближаването с другите сектори, както и конкуренцията между различните видове транспорт.

3. На Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 23 за допълването на настоящата директива по отношение на подробните условия за продажби чрез търг на авиационни квоти от държавите членки в съответствие с параграфи 1 и 2 от настоящия член или член 3е, параграф 8. Броят квоти, който ще бъде определен за продажба чрез търг за всеки период от всяка държава членка, е пропорционален на дела ѝ от общото количество установени авиационни емисии за всички държави членки за референтната година, докладвани съгласно член 14, параграф 3 и проверени съгласно член 15. За периода, посочен в член 3в, параграф 1, референтната година е 2010, а за всеки следващ период, посочен в член 3в, референтната година е календарната година, приключваща 24 месеца преди началото на периода, за който се отнася търгът. В делегираните актове се гарантира спазването на принципите, установени в член 10, параграф 4, първа алинея.

[…]“.

14. Член 3д от Директива 2003/87, озаглавен „Разпределяне и издаване на квоти на оператори на въздухоплавателни средства“, 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. За целите на настоящия член годината, за която се осъществява мониторинг, е календарната година, приключваща 24 месеца преди началото на периода, за които се отнася, в съответствие с приложения IV и V или във връзка с посочения в член 3в, параграф 1 период — до 2010 г. Заявлението се подава поне 21 месеца преди началото на периода, за който се отнася, или във връзка с посочения в член 3в, параграф 1 период — до 31 март 2011 г.

2. Държавите членки изпращат на Комисията получените съгласно параграф 1 заявления поне осемнадесет месеца преди началото на периода, за който се отнася заявлението, или във връзка с посочения в член 3в, параграф 1 период — до 30 юни 2011 г.

3. Поне петнадесет месеца преди началото на всеки период, посочен в член 3в, параграф 2, или във връзка с посочения в член 3в, параграф 1 период — до 30 септември 2011 г., 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.

Параметърът, посочен в буква д), изразен в брой квоти за тонкилометър, се изчислява, като се раздели броят на квотите, посочени в буква г), на сбора от тонкилометрите, включени в заявленията, изпратени на 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“.

15. Член 3е от Директива 2003/87, озаглавен „Специален резерв за определени оператори на въздухоплавателни средства“, предвижда:

„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.

Разпределението на квоти за оператор на въздухоплавателно средство съгласно параграф 1, буква б) не надвишава 1 000 000 квоти.

[…]

8. Всички неразпределени квоти от специалния резерв се продават чрез търг от държавите членки.

[…]“.

16. Член 10а, параграф 19 от Директива 2003/87 предвижда:

„Не се разпределят безплатно квоти на инсталации, които са прекратили дейността си, освен ако операторът не докаже пред компетентния орган, че тази инсталация ще възобнови производството в рамките на определен разумен срок. Инсталации, за които разрешителното за емисии на парникови газове е с изтекъл срок или е отнето, както и инсталации, за които е технически невъзможно да действат или да възобновят дейността си, се считат за прекратили дейността си инсталации“.

17. Член 12 от Директива 2003/87, озаглавен „Прехвърляне, връщане и отмяна на квоти“, предвижда:

„1. Държавите членки осигуряват възможност за прехвърляне на квоти между:

а) лица в рамките на Съюза;

б) лица от Съюза и лица в трети страни, където тези квоти се признават по процедурата, упомената в член 25, без други ограничения освен тези, които се съдържат или са приети в съответствие с настоящата директива.

[…]

2а. 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, като това е проверено в съответствие с член 15. Държавите членки гарантират, че върнатите в съответствие с настоящия параграф квоти впоследствие са отменени.

[…]“.

18. Член 13 от Директива 2003/87, озаглавен „Валидност на квотите“, предвижда:

„Квотите, издадени от 1 януари 2013 г. нататък, са с безсрочна валидност. Квотите, издадени от 1 януари 2021 г. нататък, съдържат указание, показващо през кой десетгодишен период, считано от 1 януари 2021 г., са издадени, и са валидни за емисии от първата година на този период нататък“.

19. Член 19 от посочената директива, озаглавен „Регистрационни бази данни“, предвижда:

„1. Квотите, издадени от 1 януари 2012 г. нататък, се вписват в регистъра на Съюза за изпълнението на процеси, отнасящи се до поддържането на партиди с квоти, открити в държавата членка, както и до разпределянето, връщането и отмяната на квоти съгласно посочените в параграф 3 актове на Комисията 3.

[…]

3. На Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 23 за допълване на настоящата директива чрез определяне на всички необходими изисквания по отношение на регистъра на Съюза за периода на търгуване, започващ на 1 януари 2013 г., и следващите периоди под формата на стандартизирани електронни бази данни, съдържащи общи информационни елементи за проследяване на издаването, притежаването, прехвърлянето и, ако е приложимо, отмяната на квоти, и за осигуряване на достъп на обществеността и на подходяща степен на поверителност в зависимост от случая. Тези делегирани актове съдържат също разпоредби за прилагането на правила за взаимно признаване на квотите в споразумения за свързване на системи за търговия с емисии.

4. Актовете, посочени в параграф 3, съдържат съответните необходими условия, за да може регистърът на Съюза да осъществява транзакции и други операции за изпълнение на мерките, посочени в член 25, параграф 1б. Посочените актове включват също така процеси за управление на промените и на инцидентите в регистъра на Съюза във връзка с въпроси по параграф 1 от настоящия член. Актовете съдържат съответните необходими условия, за да може регистърът на Съюза да гарантира, че са възможни инициативи на държавите членки, свързани с мерки за повишаване на ефективността, управление на административните разходи и контрол на качеството“.

20. Член 20 от Директива 2003/87, озаглавен „Централен администратор“, предвижда:

„1. Комисията определя Централен администратор, който да поддържа независим регистър на трансакциите като вписва издаването, прехвърлянето и отмяната на квоти.

2. Централният администратор извършва автоматизирана проверка на всяка транзакция в регистрите с помощта на независимия регистър на трансакциите, за да се гарантира липсата на нередности при издаването, прехвърлянето и отмяната на квоти.

[…]“.

21. Член 28а от споменатата директива, озаглавен „Дерогации, приложими преди изпълнението на глобалната, основана на пазара мярка на ИКАО“, предвижда:

1. Чрез дерогация от член 12, параграф 2а, член 14, параграф 3 и член 16 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 от Договора за функционирането на Европейския съюз, 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.

Чрез дерогация от член 3е, параграф 8 квотите, които не са разпределени от специалния резерв, се отменят.

От 1 януари 2021 г. към броя на квотите, разпределени на операторите на въздухоплавателни средства, се прилага линейният коефициент, посочен в член 9, в зависимост от прегледа, посочен в член 28б.

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.

3. Чрез дерогация от член 3г държавите членки предлагат на търг авиационни квоти, намалени пропорционално на намалението на общия брой издадени квоти.

4. Чрез дерогация от член 3г, параграф 3 броят на квотите, които се разпределят чрез търг от всяка държава членка, по отношение на периода от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2023 г. се намалява, така че да съответства на нейния дял от разпределените ѝ авиационни емисии от полети, които не са предмет на дерогациите, предвидени в параграф 1, букви а) и б) от настоящия член.

[…]“.

22. Член 28б, озаглавен „Докладване и преглед от Комисията относно изпълнението на глобалната, основана на пазара мярка на ИКАО“, предвижда:

„[…]

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. […]

[…]“.

23. Приложение I към Директива 2003/87 е озаглавено „Категории дейности, за които се прилага настоящата директива“ и по отношение на категорията „Въздухоплаване“ предвижда:

„[…]

Тази дейност не включва:

[…]

й) полети, които, с изключение на посочените в настоящата буква, биха попаднали в тази дейност и които се извършват от оператори на търговски транспортни полети, които извършват или:

– по-малко от 243 полета за период от три последователни четиримесечия, или

– полети с общи годишни емисии под 10 000 тона на година“.

2. Регламент 389/2013

24. Член 6 от Регламент № 389/2013 е озаглавен „Дневник на ЕС за трансакциите“ и предвижда:

„1. Съгласно член 20 от Директива 2003/87/ЕО се установява Дневник на ЕС за трансакциите (EUTL) под формата на стандартизирана електронна база данни за трансакции, попадащи в обхвата на настоящия регламент. Дневникът на ЕС за трансакциите (EUTL) следва да служи също и за записване на цялата информация, отнасяща се за притежаването и прехвърлянето на единици по Протокола от Киото, която следва да се предоставя в съответствие с член 6, параграф 2 от Решение № 280/2004/ЕО.

2. Централният администратор управлява и поддържа Дневника на ЕС за трансакциите (EUTL) в съответствие с разпоредбите на настоящия регламент.

[…]“.

25. Член 9 от посочения регламент е озаглавен „Партиди“ и предвижда:

„1. Държавите членки и централният администратор гарантират, че всеки регистър по ПК и Регистърът на ЕС съдържат партидите, посочени в приложение I.

[…]“.

26. Член 10 от Регламента е озаглавен „Състояние на партида“ и предвижда:

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

[…]

3. Не могат да бъдат инициирани процеси от закрити партиди. Закрита партида не може да бъде открита повторно и по нея не могат да бъдат придобивани единици.

[…]

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/ЕО 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.

6. Не могат да бъдат инициирани процеси от изключени партиди, с изключение на процесите, посочени в членове 25 и 68, и процесите, посочени в членове 35 и 67, съответстващи на периода, през който партидата не е била приведена в състояние „изключено“.

27. Член 29 от Регламент № 389/2013 е озаглавен „Закриване на партиди за квоти на оператори на въздухоплавателни средства“ и предвижда:

„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/ЕО — като компетентният орган е установил това или от уведомление от титуляря на партидата, или посредством друга информация“.

28. Член 32 от този регламент е озаглавен „Положителни салда по партиди, които са в процес на закриване“ и предвижда:

„1. Ако има положително салдо на квоти или единици по Протокола от Киото по партида, която даден администратор трябва да закрие в съответствие с членове 27, 28 и 29, администраторът трябва да поиска от титуляря на партидата да посочи друга партида, към която да бъдат прехвърлени тези квоти или единици по Протокола от Киото. Ако титулярят на партидата не отговори на искането на администратора в срок от 40 работни дни, администраторът прехвърля квотите или единиците по Протокола от Киото в своята национална партида за квоти.

[…]“.

29. Член 40 от Регламента е озаглавен „Естество на квотите и окончателност на трансакциите“ и предвижда:

„1. Квотата или единицата по Протокола от Киото е накърним, нематериален инструмент, търгуем на пазара.

2. Нематериалното естество на квотите и единиците по Протокола от Киото означава, че записът в Регистъра на ЕС представлява prima facie и достатъчно доказателство за право на собственост върху дадена квота или единица по Протокола от Киото, както и по всякакъв друг въпрос, за който с настоящия регламент се указва или разрешава записването му в Регистъра на ЕС.

[…]

4. Добросъвестните купувачи и титуляри на квоти или единици по Протокола от Киото придобиват право на собственост върху дадена квота или единица по Протокола от Киото без евентуалните дефекти, които биха могли да съществуват в правото на собственост на прехвърлителя“.

30. Член 41 от този регламент е озаглавен „Създаване на квоти“ и предвижда:

„1. Централният администратор може да създава по целесъобразност партида на ЕС за общото количество квоти, партида на ЕС за общото количество квоти за авиационни емисии, тръжна партида на ЕС, тръжна партида на ЕС за квоти за авиационни емисии, партида на ЕС за замяна на кредити и партида на ЕС за международни кредити и създава или унищожава партиди и квоти съобразно изискването от правни актове на ЕС, включително съгласно изискването от член 3д, параграф 3, членове 9 и 9а, член 10а, параграф 8 и член 11а от Директива 2003/87/ЕО, член 10, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1031/2010 [(ОВ L 302, 2010 г., стр. 1)] или член 41, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 920/2010 [(ОВ L 270, 2010 г., стр. 1)].

[…]“.

31. Член 46 от Регламент № 389/2013 е озаглавен „Прехвърляне на квоти за авиационни емисии за безплатно разпределение“ и предвижда:

„1. Централният администратор своевременно прехвърля квоти за авиационни емисии от партидата на ЕС за общото количество квоти за авиационни емисии към партидата на ЕС за разпределение на квоти за авиационни емисии в количество, отговарящо на броя на квотите за авиационни емисии за безплатно разпределение, определен с решение на Комисията, прието въз основа на член 3д, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО.

2. Ако броят на квотите за авиационни емисии за безплатно разпределение е увеличен с решение, прието съгласно член 3д, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО, централният администратор прехвърля още квоти за авиационни емисии от партидата на ЕС за общото количество квоти за авиационни емисии към партидата на ЕС за разпределение на квоти за авиационни емисии в количество, отговарящо на увеличението на броя на квотите за авиационни емисии за безплатно разпределение.

3. Ако броят на квотите за авиационни емисии за безплатно разпределение е намален с решение, прието съгласно член 3д, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО, централният администратор анулира квоти за авиационни емисии от партидата на ЕС за разпределение на квоти за авиационни емисии в количество, отговарящо на намалението на броя на квотите за авиационни емисии за безплатно разпределение“.

32. Член 50 от този регламент е озаглавен „Анулиране на квоти за авиационни емисии“ и предвижда:

„Централният администратор гарантира, че в края на всеки период на търгуване всички оставащи квоти по партидата на ЕС за разпределение на квоти за авиационни емисии се прехвърлят към партидата на ЕС за анулирани квоти“.

33. Член 54 от същия регламент е озаглавен „Въвеждане в Дневника на ЕС за трансакциите (EUTL) на националните таблици за разпределение на квоти за авиационни емисии“ и предвижда:

„1. До 30 септември 2012 г. всяка държава членка уведомява Комисията за своята национална таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии за периода 2013—2020 г. Държавите членки гарантират, че националните таблици за разпределение на квоти за авиационни емисии включват информацията, посочена в приложение XI.

2. Комисията дава указания на централния администратор да въведе в Дневника на ЕС за трансакциите (EUTL) националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии, ако счете, че националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии е в съответствие с Директива 2003/87/ЕО и по-специално с разпределенията, изчислени и публикувани от държавите членки съгласно член 3д, параграф 4 от същата директива. В противен случай тя отхвърля националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии в приемлив срок и информира незабавно за това съответната държава членка, като посочва основанията си и формулира критерии, които трябва да бъдат изпълнени, за да се приеме последваща нотификация. Съответната държава членка представя на Комисията преработена национална таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии в срок от три месеца“.

34. Член 55 от Регламента е озаглавен „Изменения в националните таблици за разпределение на квоти за авиационни емисии“ и предвижда:

1. Националният администратор внася в Дневника на ЕС за трансакциите (EUTL) 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/ЕО

[…]

2. Държавата членка уведомява Комисията за изменения в своята национална таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии, отнасящи се до:

а) всички разпределения от специалния резерв съгласно член 3е от Директива 2003/87/ЕО;

б) всички корекции в резултат на приемането на мерки съгласно член 25а от Директива 2003/87/ЕО;

в) всички други изменения, непосочени в параграф 1.

3. Комисията дава указания на централния администратор да направи съответните изменения в националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии, съхранявана в Дневника на ЕС за трансакциите (EUTL), ако счете, че изменението в националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии е в съответствие с Директива 2003/87/ЕО и по-специално с разпределенията, изчислени и публикувани от държавите членки съгласно член 3е, параграф 7 от същата директива, в случай на разпределения от специалния резерв. В противен случай тя отхвърля измененията в приемлив срок и информира незабавно за това съответната държава членка, като посочва основанията си и формулира критерии, които трябва да бъдат изпълнени, за да се приеме последваща нотификация.

[…]“.

35. Член 56 от Регламент № 389/2013 е озаглавен „Безплатно разпределение на квоти за авиационни емисии“ и предвижда:

„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, като се вземат предвид редът и условията за автоматично прехвърляне, посочени в спецификациите за обмен на данни и техническите спецификации, предвидени в член 105.

3. Когато партида за квоти на оператор на въздухоплавателни средства, която е изключена, не получава квоти по параграф 2, такива квоти не се прехвърлят в партидата, ако впоследствие нейното състояние бъде сменено на „открита“.

Б. Германско право

1. Закон за търговията с емисии на парникови газове (TEHG)

36. Член 2 от Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Закон за търговията с емисии на парникови газове) от 21 юли 2011 г. (BGBl. 2011 I, стр. 1475, наричан по-нататък „TEHG“) е озаглавен „Приложно поле“ [5] и гласи:

„[…]

(6) По отношение на авиационните дейности обхватът на този закон се разширява до всички емисии от въздухоплавателно средство, които са резултат от потреблението на гориво. Консумацията на гориво от спомагателните двигатели също е част от консумацията на гориво от въздухоплавателното средство. Настоящият закон се прилага само за авиационни дейности, извършвани:

1. от оператори на въздухоплавателни средства, които притежават 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 Европейското икономическо пространство.

[…]“.

37. Член 9 от TEHG е озаглавен „Безплатно разпределяне на квоти за емисии на операторите на инсталации“ и предвижда:

„[…]

(6) Решението за разпределение се оттегля, ако в резултат на правен акт на Европейския съюз то трябва да бъде изменено със задна дата. Това не засяга действието на членове 48 и 49 от Verwaltungsverfahrensgesetz [Закон за административното производство, наричан по-нататък „VwVfG“]“.

38. Член 11, озаглавен „Общо безплатно разпределяне на квоти на операторите на въздухоплавателни средства“ [6], предвижда:

„(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, изразени в тонкилометри, умножени по параметъра, изчислен в съответствие с член 3д, параграф 3, първо изречение, буква д) и член 3д, параграф 3, второ изречение от Директива 2003/87.

[5] В редакция към 13 юли 2017 г.

[6] В редакция от 15 юли 2013 г.

(2) Референтната година за транспортните резултати е календарната година, приключваща 24 месеца преди началото на периода, за който се отнася разпределението. За периода на търгуване 2012 г. и периода на търгуване 2013—2020 г. базовата година е 2010 г.

(3) За да получи разпределение за даден период на търгуване, операторът на въздухоплавателни средства подава заявление до компетентния орган най-малко 21 месеца преди началото на периода, за който се отнася. След изтичането на този период операторът на въздухоплавателно средство губи правото си на безплатни квоти за авиационни емисии. Първото и второто изречение не се прилагат за периода на търгуване 2012 г. или за периода на търгуване 2013—2020 г.

(4) В заявлението си операторът на въздухоплавателни средства посочва транспортните резултати, които е постигнал през референтната година в авиационната дейност. Те се определят в съответствие с изискванията на Регламент [(ЕС) № 601/2012 на Комисията от 21 юни 2012 г.] относно мониторинга [и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87 (ОВ L 181, 2012 г., стр. 30)]. Ако операторът на въздухоплавателно средство е подал доклад за разстоянието и полезния товар в съответствие с член 5, параграф 1, изречение първо от Datenerhebungsverordnung 2020 (Наредба за събиране на данни за 2020 г.), този доклад се счита за заявление за разпределение на квоти за периода на търгуване 2012 г. и за периода на търгуване 2013—2020 г., освен ако операторът на въздухоплавателно средство не възрази в срок от един месец след влизането в сила на настоящия закон. В случай на възражение операторът на въздухоплавателни средства няма право да поиска безплатно разпределяне на квоти съгласно параграф 1. Информацията за транспортните резултати трябва да е била проверена от контролен орган в съответствие с член 21. Това правило не се прилага, когато декларацията за разстояние и полезен товар вече е била проверена в съответствие с член 11 от Наредба за събиране на данни за 2020 г.

(5) Най-малко 18 месеца преди началото на периода на търгуване компетентният орган подава заявление до [Комисията]. Компетентният орган проверява предоставената от заявителя информация за транспортните резултати и предава на [Комисията]. само тази информация, която е достатъчно надеждна към момента на изтичане на крайния срок, определен за предаване на заявлението. Когато компетентният орган изисква допълнителна информация или придружаваща документация, за да оцени заявлението и предоставената в него информация, операторът на въздухоплавателни средства, при поискване от страна на компетентния орган, предоставя такава информация в срока, определен от органа.

(6) Компетентният орган разпределя безплатно квотите в срок от три месеца от датата на публикуване от [Комисията] на параметъра по член 3е, параграф 3 от Директива 2003/87. Компетентният орган публикува списък с имената на операторите на въздухоплавателни средства и броя на разпределените квоти в Bundesanzeiger (Германски официален вестник)“.

39. Член 11 от TEHG е озаглавен „Безплатно разпределение на квоти на оператори на въздухоплавателни средства“ [7] и предвижда:

„(1) За оператор на въздухоплавателно средство, който е получил безплатно разпределение на квоти за емисии за периода на търгуване 2013—2020 г. съгласно членове 11 или 12 във версията, приложима до 24 януари 2019 г., разпределението продължава да се прилага за периода 2021—2023 г. съгласно член 28a, параграф 2 от Директива 2003/87 до броя на квотите, разпределени за 2020 г. Коефициентът на линейно намаление, предвиден в член 9 от Директива 2003/87, следва да се прилага към разпределението за годините след 2021 г.

[…]

(6) Решението за разпределение се отменя, ако трябва да бъде изменено a posteriori поради правен акт на Европейския съюз, и по-специално след прегледа, предвиден в член 28б от Директива 2003/87, или ако операторът на въздухоплавателни средства прекрати авиационните си дейности. Това не засяга действието на членове 48 и 49 от [VwVfG]“.

40. Член 30 от TEHG е озаглавен „Изпълнение на задължението за връщане на квоти“ и предвижда:

„[…]

(3) Операторът продължава да бъде задължен да върне всички останали квоти най-късно до 31 януари на следващата година; ако емисиите са били оценени в съответствие с втора алинея, квотите се връщат в съответствие с направената оценка. Ако операторът не върне оставащите квоти най-късно до 31 януари на следващата година, квотите, които операторът има право да получи или да му бъдат издадени, се добавят към задължението, наложено му в съответствие с първото изречение“.

2. Закон за административното производство (VwVfG)

41. Член 48 от VwVfG, озаглавен „Оттегляне на незаконосъобразен административен акт“, предвижда:

„(1) Незаконосъобразен административен акт може, дори ако е станал окончателен, да бъде оттеглен изцяло или частично с обратно действие или с действие занапред. Административен акт, който предоставя право или привилегия от значение за съдебно производство или потвърждава такова право или привилегия (благоприятен административен акт), може да бъде оттеглен само при спазване на ограниченията, посочени в алинеи 2—4.

(2) Незаконосъобразен административен акт, с който се предоставя еднократна или периодична парична престация или делима престация в натура или който е условие да се предостави такава престация, не може да бъде оттеглен, ако лицето, което черпи права от посочения административен акт, може да се позове на правни очаквания от съществуването на акта и необходимостта от защитата им надделява над обществения интерес от оттегляне. По принцип правните очаквания следва да бъдат защитени, ако лицето, което черпи права от акта, е усвоило престацията или е сключило финансови

[7] В редакцията му съгласно член 1, параграф 11 от Закона от 18 януари 2019 г., в сила от 25 януари 2019 г.

споразумения, които не може да отмени или може да отмени само ако претърпи сериозни вреди, което не би било разумно да се иска от него. Лицето, което черпи права от този акт, не може да се позовава на правните очаквания, ако:

1. административният акт му е издаден вследствие на измама, заплашване или подкуп;

2. административният акт му е издаден вследствие на предоставени от това лице данни, които по същество са неверни или непълни;

3. е знаело за незаконосъобразността на административния акт или не е знаело за нея поради груба небрежност.

В случаите, посочени в изречение 3 административният акт поначало се оттегля с обратно действие.

(3) Ако бъде оттеглен незаконосъобразен административен акт, който не попада в обхвата на втора алинея, административният орган по искане на засегнатото лице поправя неблагоприятните последици от очакваните правни последици от съществуването на акта до степента, в която тези правни последици налагат защита с оглед обществения интерес. Прилага се втора алинея, изречение 3. Финансовите вреди се възстановяват до размер, който не надхвърля интереса на засегнатото лице от продължаване действието на административния акт. Административният орган определя размера на вредите, които подлежат на възстановяване. Искането може да бъде отправено в срок от една година, считано от уведомяването на засегнатото лице от административния орган.

(4) Оттеглянето на незаконосъобразен административен акт може да бъде направено само в рамките на една година от датата на узнаването на основанията за оттеглянето му от административния орган. Това не се прилага в случая на втора алинея, трето изречение, точка 1.

(5) Решението за оттегляне на административен акт, който е станал окончателен, се взема от компетентния орган по трета алинея. Това се прилага и когато административният акт, който трябва да бъде оттеглен, е издаден от друг орган“.

42. Член 49 от VwVfG е озаглавен „Отмяна на законосъобразен административен акт“ и предвижда:

(1) Законосъобразен административен акт, който не поражда права, може да бъде отменен изцяло или частично с действие занапред дори след като е станал окончателен, освен когато следва да се издаде административен акт с подобно съдържание или когато отмяната е недопустима по други причини.

(2) Законосъобразен административен акт, който поражда права, може да бъде отменен изцяло или частично с действие занапред дори когато е станал окончателен, само когато:

1. законът допуска отмяната или правото на отмяната е предвидено в самия административен акт;

2. административният акт предвижда задължение, което лицето, което черпи права от акта, не е изпълнило изцяло или не е изпълнило в срок;

3. в резултат на последваща промяна в обстоятелствата органът би имал право да не издаде административния акт и ако оставянето му в сила би било в противоречие с обществения интерес;

4. в резултат на изменение на правна разпоредба органът би имал право да не издаде административния акт, когато лицето, което черпи права от акта, не се е възползвало от тях или не е получило никакви права, произтичащи от административния акт, и когато оставянето му в сила би било в противоречие с обществения интерес, или

5. за да се предотврати или поправи сериозна вреда за общото благо. Прилага се mutatis mutandis член 48, четвърта алинея.

(3) Законосъобразен административен акт, с който се предоставя еднократна или периодична парична престация или делима престация в натура за конкретна цел или който е условие да се предостави такава престация, може, дори ако е станал окончателен, да бъде отменен с обратно действие изцяло или частично,

1. ако след извършване на престацията тя не се използва или не се използва своевременно или за целта, за която е била предвидена в административния акт;

2. ако административният акт е свързан със задължение, което лицето, което черпи права от акта, не изпълни или не изпълни в срок. Прилага се mutatis mutandis член 48, четвърта алинея.

(4) Отменението административен акт става нищожен с влизането в сила на отмяната, освен ако органът не определи друга дата.

(5) Решението за отмяна на административен акт, който е станал окончателен, се взема от компетентния орган по параграф 3. Това се прилага и когато административният акт, който трябва да бъде отменен, е издаден от друг орган.

(6) При отмяна на административен акт, който поражда права, в случаите по втора алинея, точки 3—5 административният орган по искане на засегнатото лице поправя неблагоприятните последици от правните очаквания за съществуването на акта до степента, в която е необходима защита на тези правни последици с оглед обществения интерес. Прилагат се по целесъобразност член 48, трета алинея, трето до пето изречение. Споровете относно обезщетението се решават от общите съдилища“.

III. Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

43. До втората половина на 2017 г. Air Berlin извършва дейност като търговски оператор на въздухоплавателни средства и през този период е обект на задълженията на системата за търговия с емисии на ЕС (наричани по-нататък „задълженията по СТЕ на ЕС“). С решение от 12 декември 2011 г. за периодите на разпределяне 2012 г. и 2013—2020 г. Службата за търговия с квоти за емисии разпределя на Air Berlin общо 28 759 739 квоти за авиационни емисии. За периода 2013—2020 г. са разпределени по 3 174 922 квоти за авиационни емисии на година. С решение от 15 януари 2015 г. Службата за търговия с квоти за емисии частично оттегля решението за разпределяне на квоти от 12 декември 2011 г., като определя 18 779 668 квоти за авиационни емисии. Оттеглянето е основано на Регламент (ЕС)

№ 421/2014[8] за включване на предвидените в него международни полети в задължението за търговия с емисии за периода 2013—2016 г. Решението за оттегляне е окончателно.

44. На 15 август 2017 г. Air Berlin подава искане да бъде обявено в несъстоятелност. Компетентният съд по несъстоятелността разпорежда временно оставане на имуществото („vorläufige Eigenverwaltung“) във владение на Air Berlin. На 28 октомври 2017 г. Air Berlin официално прекратява дейността си. Главното производство по несъстоятелност е образувано с определение от 1 ноември 2017 г. на съда по несъстоятелността. На 16 януари 2018 г. ET (наричан по-нататък „жалбоподателя“) е назначен за синдик.

45. На 28 февруари 2018 г. Службата за търговия с квоти за емисии издава срещу ET в качеството му на синдик решение, съдържащо шест точки. В първа точка Службата за търговия с квоти за емисии частично оттегля поради незаконосъобразност решението от 12 декември 2011 г., изменено с решението за оттегляне от 15 януари 2015 г., и определя ново разпределение за периода 2013—2020 г. в размер на 12 159 960 квоти. Във втора точка Службата за търговия с квоти за емисии частично оттегля разпределението за периода на разпределяне 2013—2020 г., доколкото след приспадането на разпределените за периода на разпределяне 2012 г. квоти за авиационни емисии то надхвърля 7 599 975 квоти за авиационни емисии. Службата за търговия с квоти за емисии констатира, че коригираното разпределение на квотите за периода 2013—2017 г. вече е издадено в пълен размер, и посочва, че няма да има разпределение на квотите за периода 2018—2020 г. Като предпазна мярка (т. 3) Службата за търговия с квоти за емисии разпорежда незабавното изпълнение на частичното оттегляне поради посочената в точки 1 и 2 незаконосъобразност. Освен това състоянието на партидата в Регистъра на ЕС е променено на „изключена“, като мярката е с незабавно действие (т. 4 и 5) и са запазени отмяната на оттеглянето и отмяната на статута на „изключена партида“ (т. 6).

46. Службата за търговия с квоти за емисии посочва, че оттеглянето по точка 1 на решението от 28 февруари 2018 г. се основава на Регламент (ЕС) 2017/2392 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел запазване на сегашните ограничения на обхвата за авиационните дейности и подготовка за изпълнението на глобална, основана на пазара мярка от 2021 година[9] и по този начин се запазва изключването на определени международни полети от задълженията по СТЕ на ЕС за периода 2017—2020 г.[10] Причина за оттеглянето, посочено в точка 2, е обстоятелството, че по информация на Air Berlin след образуването на производството по несъстоятелност на 28 октомври 2017 г. дружеството прекратява извършването на въздушен транспорт[11].

47. С решение от 19 юни 2018 г. Службата за търговия с квоти за емисии отхвърля подадената по административен ред жалба от жалбоподателя срещу решението от 28 февруари 2018 г. Службата за търговия с квоти за емисии счита, че жалбоподателят не

[8] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, с оглед на изпълнението до 2020 година на международно споразумение за прилагане на единна, основана на пазара глобална мярка за емисиите от международната авиация (ОВ L 129, 2014 г., стр. 1).

[9] ОВ L 350, 2017 г., стр. 7.

[10] Правното основание за оттеглянето е член 48, втора алинея, първо изречение от VwVfG, Регламент 2017/2392 и член 28a, параграф 2 от Директива 2003/87.

[11] Според преюдициалното запитване през ноември 2017 г. са извършени само 23 полета, а действието на оперативния лиценз на Air Berlin за ЕС е прекратено на 1 февруари 2018 г. Правното основание за оттеглянето е член 48, втора алинея, първо изречение от VwVfG във връзка с определени разпоредби на TEHG.

може да се позовава на принципа на оправданите правни очаквания, тъй като в съответствие с член 10, параграф 5 от Регламент № 389/2013 авиационни квоти не могат да бъдат издавани, когато въпросният оператор на въздухоплавателни средства вече не извършва полети, по отношение на които се прилагат задълженията по СТЕ на ЕС. Освен това според Службата не следва да се взема предвид четвъртото изречение от съображение 20 от Директива 2008/101, тъй като съдържанието му не е отразено в материалноправните разпоредби на законодателството на Съюза и не е въведено от законодателя на Съюза.

48. На 23 юли 2018 г. жалбоподателят подава молба за правна помощ, за да обжалва частично решението на Службата за търговия с квоти за емисии. С определение от 16 декември 2019 г. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Висш административен съд, Берлин-Бранденбург, Германия) предоставя на жалбоподателя правна помощ за първоинстанционното производство. В определението националният съд по същество приема, че видно както от целта, така и от структурата на Директива 2008/101, прекратяването на въздухоплавателната дейност не представлява основание за оттеглянето на решението за разпределение. Подобен резултат, който изглежда и неубедителен за тази юрисдикция, се подкрепя най-вече от обстоятелството, че разпределянето на квоти за авиационни дейности на нови участници на пазара по силата на член 3f, параграф 1 от Директива 2003/87 не е възможно, ако новата или увеличената авиационна дейност е частично или изцяло продължение на авиационна дейност, извършвана преди това от друг оператор на въздухоплавателни средства. Много ограничената възможност за разпределяне на квоти от резерва за нови оператори на въздухоплавателни средства би довела до значително намаляване на общия брой налични квоти за авиационни дейности, ако разпределянето на квоти трябва да бъде оттеглено в същото време, когато авиационните дейности бъдат прекратени.

49. Запитващата юрисдикция иска съответно да се установи дали това съответства на намерението на законодателя на Съюза, след като първоначално намерението е било да се разпределят 100 % от историческите авиационни емисии на сектора на въздухоплаването, а в крайна сметка размерът е бил намален съответно на 97 % и 95 % (член 3в, параграфи 1 и 2 от Директива 2003/87). Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Висш административен съд, Берлин-Бранденбург) допълва, че законодателят на Съюза, който в член 10а, параграфи 19 и 20 от Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за изменение на Директива 2003/87 с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността[12] вече е приел нарочни правила относно разпределянето на квоти на стационарни съоръжения в случаи на прекратяване или значително намаляване на дейността, е изменил правилото на член 10а, параграф 20, когато Директива 2003/87 е била изменена с Директива 2018/410, без да се възползва от възможността да регламентира процедурата в случай на частично или пълно прекратяване на дейността на оператора на въздухоплавателно средство.

50. С решение от 26 април 2019 г. срещу жалбоподателя Службата за търговия с квоти за емисии постановява, че считано от 30 април 2018 г., жалбоподателят е върнал общо 795 754 квоти по-малко, и изисква той да заплати 82 806 161 EUR г 24 цента. Службата за търговия с квоти за емисии все още не се е произнесла по жалбата, подадена срещу това решение.

[12] ОВ L 140, 2009 г., стр. 63.

51. В жалбата си до запитващата юрисдикция от 2 януари 2020 г. жалбоподателят поддържа, че няма правно основание за частичното оттегляне на квоти в точка 2 от решението на Службата за търговия с квоти за емисии от 28 февруари 2018 г. То не можело да се основава на членове 48 и 49 от VwVfG (оттегляне на незаконосъобразен административен акт или оттегляне на законосъобразен административен акт), тъй като нито в член 11 от TEHG, нито в другите разпоредби на TEHG се съдържа разпоредба за оттегляне на вече издадено решение за разпределяне на квоти на оператор на въздухоплавателни средства. Волята на законодателя на Съюза също не допускала оттегляне на разпределянето, тъй като в съображение 20 от Директива 2008/101 недвусмислено се посочвало, че правото на разпределение продължава да съществува. Това било целесъобразно и поради обстоятелството, че общото количество на разпределените квоти за емисии оставало непроменено.

52. При всички положения Air Berlin имало оправдани правни очаквания за запазване на решението за разпределяне и още през пролетта/лятото на 2017 г. продало голяма част от издадените му през 2017 г. квоти за авиационни емисии. То направило това, тъй като очаквало и разчитало на квотите за емисии, които предстояли да бъдат издадени през годините, следващи периода на търгуване с квоти за емисии. Към момента на продажбата на издадените през 2017 г. квоти за авиационни емисии несъстоятелността не можело да бъде предвидена.

53. Съответно, въз основа на информацията, с която жалбоподателят разполага към момента, на 11 август 2017 г. на Air Berlin било отказано финансиране. Този отказ на допълнителни кредитни механизми бил неочакван и поради това довел до обявяването му в несъстоятелност. Дори да се предположело, че към момента на продажбата несъстоятелността вече е можела да бъде предвидена, правните очаквания на Air Berlin биха били оправдани.

54. Всички самолети от флота на Air Berlin били наети от различни лизингодатели. В рамките на предварителното производство по несъстоятелност и дори след образуването на производство по несъстоятелност разпределените на Air Berlin слотове били продадени на други авиолинии във връзка с продажбата на други активи. Жалбоподателят нямал информация дали тези предприятия действително са използвали получените слотове, както Air Berlin преди това, или обслужват други въздушни маршрути. Продадени били слотовете, свързани с полетите на къси и средни разстояния.

55. Жалбоподателят твърди, че продължаването на авиационните дейности по смисъла на член 3e, параграф 1 от Директива 2003/87 не е от значение за запазването на разпределянето на квоти за операторите на въздухоплавателни средства. Освен това в досегашната съдебната практика не било изяснено кога може да се приеме, че е налице продължаване на авиационна дейност по смисъла на посочената разпоредба.

56. Жалбоподателят счита също и че не са изпълнени условията за прилагане на член 49, параграфи 2 и 3 от VwVfG. Според него не е ясно защо общественият интерес от функционирането на СТЕ на ЕС би бил застрашен, ако решението за разпределение не бъде отменено, и защо Air Berlin би получило неоснователно предимство в сравнение с останалите участници на пазара. Нямало опасност от нарушаване на конкуренцията, тъй като Air Berlin вече не участвало на пазара.

57. Ответникът твърди, че членове 48 и 49 от VwVfG представляват достатъчно основание за оттегляне на разпределянето за периода 2018—2020 г. Първоначално разпределянето било извършено за периода 2013—2020 г., поради факта че Air Berlin щяло да упражнява авиационната си дейност при спазване на задълженията по СТЕ на ЕС до 2020 г. След като окончателно прекратило дейността си, Air Berlin вече не било част от СТЕ на ЕС и следователно вече не попадало в приложното поле на TEHG. Статутът на Air Berlin като оператор на въздухоплавателни средства престанал да съществува с изтичането на оперативния му лиценз. В съответствие с TEHG правото на разпределение на квоти било свързано със съществуването на задълженията по СТЕ на ЕС. Това не противоречало на правото на Съюза. В решение от 28 февруари 2018 г., Trinseo Deutschland (C-577/16, EU:C:2018:127) Съдът изрично постановил, че дадена инсталация попада в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове само ако отделя преки емисии от CO_2. Съгласно това решение само инсталациите, чиято дейност в съответствие с член 2, параграф 1 от Директива 2003/87 е включена в схема за търговия с квоти за емисии, биха могли да се ползват от безплатното разпределяне на такива квоти. Тези съображения се прилагали mutatis mutandis към авиационните дейности.

58. В съответствие с това член 10, параграф 5 от Регламент № 389/2013 предвиждал партидата на оператора на въздухоплавателни средства, който вече не изпълнява полети, включени в СТЕ на ЕС, да бъде „изключена“. Съгласно член 10, параграф 6 от Регламент № 389/2013 от такава изключена партида не биха могли да бъдат инициирани процеси освен в периода, през който партидата не е била изключена. Съгласно член 56, параграф 1 от Регламент № 389/2013 националният администратор посочва в националната таблица за всеки оператор на въздухоплавателни средства за всяка година дали операторът на въздухоплавателни средства следва да получи квоти за съответната година. Включването на тези разпоредби на Регламент № 389/2013 показвало, че оттеглянето на решенията за разпределяне следвало да е допустимо.

59. Съображение 20 от Директива 2008/101 противоречал на СТЕ на ЕС. Това съображение било формулирано преди приемането на явно противоречащия му Регламент № 389/2013 и не било възприето в Регламент № 421/2014 и Регламент 2017/2392, с които е изменена Директива 2003/87 по отношение на въздушния транспорт.

60. Жалбоподателят не можел да се позовава и на оправдани правни очаквания. Повод да се приеме тази хипотеза не давали нито правилата за разпределяне, нито поведението на ответника. Освен това оттеглянето било в обществен интерес. Принципът на правото в областта на търговията с квоти за емисии щял да бъде нарушен, ако квотите били пуснати на пазара. По този начин пазарната цена щяла да бъде изкривена.

61. Според ответника запазването на разпределянето след прекратяване на авиационните дейности би било несъвместимо със забраната за държавна помощ съгласно член 107 ДФЕС, принципа на отворена пазарна икономика при свободна конкуренция съгласно член 119, параграф 1 ДФЕС, правото на собственост съгласно член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и принципа на равенство съгласно член 20 от Хартата.

62. С оглед на горните съображения Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд, Берлин) решава да спре производството и да отправи към 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 въздухоплавателни средства за периода 2018—2020 г., ако разпределянето за периода 2013—2020 г. е извършено и през 2017 г. операторът на въздухоплавателни средства е прекратил авиационната си дейност 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 авиационните дейности поради несъстоятелност зависи от продължаването на авиационните дейности 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 авиационните дейности, 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 безплатното 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], изменена с Директива [2018/410], да се тълкуват в смисъл, че за оператора на въздухоплавателни средства третият период на търговия не приключва след края на 2020 г., а едва през 2023 г.?

5. При отрицателен отговор на четвъртия въпрос:

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

IV. Производството пред Съда

63. Жалбоподателят, ответникът, германското правителство и Комисията са представили писмени становища.

64. На страните и на заинтересованите страни съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз са поставени множество въпроси, на които да отговорят писмено, и други въпроси, на които да отговорят устно по време на заседанието. Жалбоподателят, ответникът, германското правителство и Комисията са отговорили на писмените въпроси. Те са представили и устни становища по време на заседанието на Съда на 10 юни 2021 г.

V. Анализ

A. Първият въпрос

1. Първа част

65. С първата част на първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали Директива 2003/87, изменена, не допуска оттеглянето[13] на безплатното разпределение на квоти за авиационни дейности на оператор на въздухоплавателни средства за периода 2018—2020 г., ако разпределението за периода 2013—2020 г. е било извършено и операторът на въздухоплавателни средства е прекратил авиационните си дейности през 2017 г. поради обявяване в несъстоятелност. В това отношение запитващата юрисдикция иска в частност да се установи какво значение трябва да се отдаде на четвъртото изречение от съображение 20 от Директива 2008/101, което предвижда по-специално, че „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“.

a) Предварителни бележки

66. Посочените в първия въпрос квоти се отнасят за периода на търгуване, който започва на 1 януари 2013 г. и приключва на 31 декември 2020 г. В резултат на включването с Директива 2008/101 на авиационните дейности в Директива 2003/87 операторите на въздухоплавателни средства по принцип са обект на СТЕ на ЕС и съгласно член 12, параграф 2а от Директива 2003/87 те трябва да връщат броя квоти, равен на общото за предходната календарна година количество на емисиите от авиационни дейности, изброени в приложение I към тази директива[14].

67. В съответствие с процедурата, предвидена в член 3д от Директива 2003/87, която се отнася както до разпределянето, така и до издаването на квоти на операторите на въздухоплавателни средства, операторите на въздухоплавателни средства могат да подадат

[13] Терминът „оттегляне“ явно идва от германското законодателство (вж. член 9, шеста алинея от TEHG). Вж. също членове 48 и 49 от VwVfG. В Директива 2003/87 този термин не се среща по отношение на въздухоплаването.

[14] Неизпълнението води до налагане на санкции в съответствие с член 16 от Директива 2003/87.

заявление [15] за разпределяне на квотите, които ще се разпределят безплатно, inter alia, за периода на търговия, започващ на 1 януари 2013 г. [16] Съгласно член 3д, параграф 4, буква а) от Директива 2003/87 общото разпределение на безплатните квоти за периода 2013—2020 г. се изчислява от администриращата държава членка за всеки оператор на въздухоплавателно средство в съответствие с определената в директивата методология [17].

68. Освен това в съответствие с член 3д, параграф 4, буква б) от тази директива *годишното разпределение* на квотите за оператор на въздухоплавателно средство се определя от администриращата държава членка, като се раздели количеството на всички разпределени му квоти за, inter alia, периода 2013—2020 г. на „броя години в периода, за който този оператор на въздухоплавателно средство *извършва авиационна дейност*, включена в списъка в приложение I“ [18].

69. От член 3д, параграф 4 от Директива 2003/87 става ясно, че общото разпределение и годишното разпределение на квотите за всеки оператор на въздухоплавателно средство се определят в началото на всеки период на търгуване, а именно в срок от три месеца от датата, на която Комисията приема решение съгласно член 3д, параграф 3 от посочената директива, определящо, inter alia, общото количество квоти, които ще бъдат разпределени през периода на търгуване.

70. За разлика от това член 3д, параграф 5 от Директива 2003/87 предвижда, че квотите, *разпределени* съгласно член 3д от тази директива, както и член 3е от нея, с който се създава специален резерв за някои оператори на въздухоплавателни средства, се *издават* на годишна база на 28 февруари.

71. Директива 2003/87 не регламентира изрично начина, по който трябва да се извършва безплатното разпределение на квоти, когато операторът на въздухоплавателни средства, на когото те са били разпределени, прекрати дейността си. Това рязко контрастира с член 10, буква а), точка 19 от Директива 2003/87, който е добавен с Директива 2009/29 [19]. По отношение на стационарните инсталации в него се предвижда, че „не се разпределят безплатно квоти на инсталации, които са прекратили дейността си“ [20].

[15] До компетентния орган в администриращата държава членка, т.е. държавата членка, която отговаря за администрирането на СТЕ на ЕС по отношение на оператор на въздухоплавателно средство в съответствие с член 18а от Директива 2003/87.

[16] Член 3в, параграф 2 от Директива 2003/87 определя горната граница или ограничението на годишните квоти за въздухоплаване за периода от 1 януари 2013 г. на 95 % от историческите авиационни емисии. Съгласно член 3, буква т) от Директива 2003/87 „исторически авиационни емисии“ е „средноаритметичната стойност на годишните емисии през календарните години 2004, 2005 и 2006, отделени от въздухоплавателно средство, извършващо авиационна дейност, включена в списъка в приложение I“. Съгласно член 3д, параграф 1 от Директива 2003/87 операторите на въздухоплавателни средства могат да подават заявления до компетентния орган на администриращата държава членка за разпределяне на безплатни квоти, които на свой ред се представят на Комисията съгласно член 3д, параграф 2 от посочената директива, която изчислява параметър в съответствие с член 3д, параграф 3, буква д), за да определи броя на безплатните квоти, които да бъдат разпределени на заявилите ги лица. В съответствие с член 3д, параграф 3, буква а) от Директива 2003/87 Комисията е задължена да изчисли и приеме решение относно общото количество квоти, които да бъдат разпределени за периода 2013—2020 г., 15 месеца предварително.

[17] Като използва, inter alia, параметъра, определен от Комисията.

[18] Курсивът е мой.

[19] Следва да се отбележи, че това бе направено след включването на въздухоплаването в Директива 2003/87.

[20] Вж. също член 26 от Делегиран регламент (ЕС) 2019/331 на Комисията от 19 декември 2018 година за определяне на валидни за целия Съюз преходни правила за хармонизирано безплатно разпределяне на квоти за емисии в съответствие с член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 59, 2019 г., стр. 8).

б) Доводи

72. Позовавайки се на четвъртото изречение на съображение 20 от Директива 2008/101, жалбоподателят поддържа, че тази разлика в подхода е резултат от умишлен избор на законодателя на Съюза. Според жалбоподателя от законодателната процедура, довела до включването на сектора на въздухоплаването в Директива 2003/87, е видно, че е направен „дизайнерски избор“, съгласно който новите участници по принцип трябва да придобият необходимите квоти за емисии срещу заплащане, на търг или на пазара, а в случай на прекратяване на дейността вече разпределените квоти продължават да се издават до края на периода на търговия. В противен случай оттеглянето на такива квоти би довело до изкуствено намаляване на общото количество квоти и би нарушило търсения от законодателя баланс, както е посочено в съображение 5 от Директива 2003/87, между опазването на климата и икономическите интереси. Така в член 3в, параграф 2 от Директива 2003/87 по същество се предвижда, че за периода на търговия, започващ на 1 януари 2013 г., общото количество квоти, които трябва да бъдат разпределени, е 95 % от историческите авиационни емисии[21]. Според жалбоподателя прекратяването на авиационните дейности не означава непременно, че съответният обем трафик изчезва от пазара. Други оператори могат все още да увеличават пазарния си дял и много от маршрутите, обслужвани от отказалия се оператор, за в бъдеще ще бъдат обслужвани от други оператори.

73. Жалбоподателят счита, че операторите трябва да получат квоти на пазара предвид факта, че след изтичането на срока, посочен в член 3е, параграф 2 от Директива 2003/87, а именно 30 юни 2015 г., не е възможно да се кандидатства за безплатно разпределение на квоти от специалния резерв. Поради това е логично разпределението на квоти на оператор, който е прекратил авиационни дейности, да се запази. Освен това жалбоподателят счита, че запазването на разпределените квоти не зависи от това дали друг оператор продължава да извършва авиационна дейност по смисъла на член 3е, параграф 1, буква б) от Директива 2003/87, тъй като въпросът за „продължаване“ на авиационната дейност е от значение само за изключването от специалния резерв, което не е предмет на разглеждане по настоящото дело. Според жалбоподателя член 3е, параграф 1, буква б) от Директива 2003/87 не регламентира какво се случва с квотите в случай на прекратяване на дейността, а предвижда, че квотите на операторите на въздухоплавателни средства, които са прекратили дейността си, по принцип се запазват. Освен това в съображение 20 не се прави разграничение между това дали дейността се продължава от друго предприятие или не.

74. За разлика от това германското правителство счита, че нито Директива 2003/87, нито Директива 2008/101 забранява оттеглянето на квотите за авиационна дейност, когато операторът на въздухоплавателно средство бъде обявен в несъстоятелност. В това отношение правителството се позовава по-специално на член 2, параграф 1 от Директива 2003/87 във връзка с приложение I към тази директива и член 3, буква о) и член 3, буква е) от нея. Германското правителство счита, че продажбата на разглежданите квоти от жалбоподателя би била по-скоро в интерес на кредиторите на Air Berlin, отколкото да подпомогне постигането на целта на Директива 2003/87 за опазване на околната среда. То отбелязва по-специално, че броят на квотите, издадени на Air Berlin, представлява приблизително 30 % от общия брой квоти, издадени от Службата за търговия с квоти за

[21] Този процент може да бъде преразгледан в рамките на общия преглед на Директива 2003/87. Вж. член 3в, параграф 3 и член 30, параграф 4 от Директива 2003/87.

емисии през 2017 г. Ако такива квоти бъдат издадени за периода 2018—2020 г., това би означавало удвояване на броя на квотите, продадени на търг, което с оглед на член 3г, параграф 2 от Директива 2003/87 представлява 15 % от квотите за въздухоплаване.

75. Германското правителство счита, че тъй като по отношение на въздухоплаването не съществува аналогична разпоредба на член 10а, параграф 19 от Директива 2003/87, която касае стационарните инсталации, в съответствие с принципа на процесуална автономия, държавите членки могат да предвидят правила за отнемане или оттегляне на квоти, в случай че оператор на въздухоплавателно средство прекрати дейността си. Според това правителство разпоредбите на Регламент № 389/2013, и по-специално член 10, параграфи 3, 5 и 6, член 29, член 55, параграф 1, буква а) и член 56, параграфи 2 и 3, потвърждават, че прекратяването на авиационната дейност води до загуба на правото на разпределение и правото на достъп до квотите по партида.

76. Комисията счита, че при липсата на правила, установени в правна уредба на Съюза по този въпрос, съгласно постоянната съдебна практика приемането на такива правила трябва да се извърши във вътрешния правов ред на всяка държава членка в съответствие с принципа на процесуалната автономия, но при условие тези правила да не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни положения от вътрешно естество (принцип на равностойност) и да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)[22]. Комисията отбелязва, че ако въпросното безплатно разпределение не бъде оттеглено, системата за търговия ще бъде силно изкривена. Положението на Air Berlin е аналогично на това на повече от 40 други оператори на въздухоплавателни средства, които са преустановили дейността си от 2013 г. насам. При липсата на възможност за оттегляне на разпределението, на тези дружества до края на 2023 г. биха били разпределени безплатно около 28 млн. квоти, въпреки прекратяването на полетите им. Освен това комбинацията от безплатно разпределение на квоти и продажба на търг би довела до общо увеличение с приблизително 33 млн. квоти — количество, равно на годишните емисии на България или Норвегия, обхванати от СТЕ на ЕС (с включени всички сектори), или 40 % от всички авиационни емисии през 2019 г. Общата стойност на тези квоти надхвърля 700 000 000 EUR. Безплатното разпределяне на такова голямо количество квоти без съответното задължение за бенефициерите да ги върнат би имало отрицателно въздействие върху пазара на търговия с емисии и би засегнало в значителна степен целостта на СТЕ на ЕС.

в) Анализ

77. По мое мнение и обратно на становището на Комисията, а в известна степен и на това на германското правителство, оттеглянето на безплатното разпределени авиационни квоти на оператор на въздухоплавателно средство в случай на несъстоятелност не е само въпрос на национална процесуална автономия, с каквато държавите членки разполагат, тъй като въпросът не е изрично уреден от правото на Съюза по начин, аналогичен на член 10а, параграф 19 от Директива 2003/87. Както ще покажа, много от разпоредбите на Директива 2003/87 не допускат издаването на квоти за авиационни емисии, предоставени безплатно на оператор на въздухоплавателно средство, при прекратяване на авиационната дейност на този оператор.

[22] Решение от 22 февруари 2018 г., INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, т. 42 и цитираната съдебна практика).

78. Тъй като са предоставени безплатно на основание на законодателна уредба на Съюза, а не са придобити с активи или професионална дейност на авиационен оператор като Air Berlin, тези квоти не са негова собственост, правото върху която да е защитено от правния ред на Съюза съгласно, inter alia, член 17 от Хартата [23]. Схемата за търговия с емисии е просто механизъм, предназначен да стимулира определено икономическо поведение (а именно намаляване на парниковите газове). Макар че квотите могат да се търгуват и се търгуват [24], това се извършва в контекста на предприятия, които осъществяват стопанска дейност (като например въздухоплаване), която може да допринесе за замърсяване на околната среда. Никога не е било предвиждано, че тези квоти могат да се осребряват отделно от стопанската дейност или че те ще се приемат за равностойни на квазивалута, която може да се третира като ликвиден актив в случай на несъстоятелност.

79. Независимо от това, при условие че даден авиационен оператор продължава да отговаря на условията за разпределяне и издаване на безплатни квоти, ако тези квоти не бъдат издадени в съответствие с член 3д, параграф 5 от Директива 2003/87 това би било в противоречие с принципа на правната сигурност, който изисква по-специално действието на правилата, свързани с отрицателни последици за физически лица или предприятия, да е ясно и точно, а прилагането им да е предвидимо за засегнатите страни [25], както и с правото на равенство пред закона, предвидено в член 20 от Хартата [26].

80. Всичко това означава, че такива схеми за търговия — независимо дали са за търговия с млечни квоти от предишно поколение, или за търговия с приложими понастоящем емисии — водят до появата на специфичен вид активи. Макар да имат определена парична стойност, след като все пак могат да бъдат търгувани, тези активи се различават от обикновените парични активи, които са в основата на традиционното разбиране за правото на собственост, признато от Хартата, Европейската конвенция за защита правата на човека и конституциите на държавите членки, тъй като са неразривно свързани със самата стопанска дейност и правните норми, които уреждат тяхното разпределение, издаване и продължителност. Съответно лицата, които твърдят, че са нарушени техни законни права върху активи по схема за търговия, би трябвало обикновено да се позоват на принципа на оправданите правни очаквания, а не на самото право на собственост.

81. Това е така и в настоящия случай, тъй като жалбоподателят също се позовава на принципа на оправданите правни очаквания. Според мен, макар принципът на правна сигурност и този на оправданите правни очаквания до известна степен да са свързани, последният принцип се основава, inter alia, на съществуването на определени гаранции. Така например в решение от 5 март 2019 г., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, т. 97) Съдът посочва, че правото да се направи позоваване на принципа за защита на оправданите правни очаквания, предполага, че компетентните органи на Съюза са предоставили на заинтересованото лице конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници. Това право принадлежи на всеки правен субект, у когото институция, орган, служба или агенция на Съюза е породила основателни надежди, като му е предоставила конкретни уверения. Такива уверения, независимо от

[23] Вж. по аналогия решение от 24 март 1994 г., Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116, т. 19).

[24] Вж. например член 40 от Регламент № 389/2013.

[25] Решение от 7 юни 2005 г., VEMW и др. (C-17/03, EU:C:2005:362, т. 80 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 148).

[26] Равенството пред закона е общ принцип на правото на Съюза, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако разграничаването им не е обективно обосновано. Вж. решение от 17 октомври 2013 г., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 76).

формата, в която са предадени, представляват конкретните, безусловни и непротиворечиви сведения [27]. Предвид факта, че в материалите по делото, с които разполага Съдът, няма данни Air Berlin да е получило такива уверения, по-специално от институция на Съюза или дори от Службата за търговия с квоти за емисии, този принцип, изглежда, не е приложим в настоящия случай.

82. За да се оцени това съответствие е необходимо да се разгледат съответните законодателни разпоредби [28]. Както вече посочих, в своите становища жалбоподателят се позовава в значителна степен на четвъртото изречение от съображение 20 от Директива 2008/101. В това изречение изрично се посочва, че операторите на въздухоплавателни средства, които прекратят дейността си, а следователно и тези, които са обявени в несъстоятелност, все пак имат право „да продължат да получават квоти до края на периода, за който вече са били разпределени безплатни квоти“.

83. Въпреки че формулировката на това изречение от съображение 20 е ясна и недвусмислена, нито в Директива 2003/87, нито в Директива 2008/101 има материалноправна разпоредба, която да съответства или да е равностойна на нея. Как се е стигнало до това положение?

84. В отговор на писмен въпрос, поставен от Съда, Комисията потвърди, че текстът на четвъртото изречение от съображение 20 от Директива 2008/101 е запазен погрешка в окончателния законодателен текст. Всъщност по време на заседанието по делото на 10 юни 2021 г. представителят на Комисията дори заявява, че е смутен от факта, че подобна грешка се е промъкнала в законодателния проект и че мярката е била приета, без това да бъде забелязано.

85. Комисията настоява, че тази грешка е резултат от представянето на няколко варианта по време на законодателната процедура, довела до приемането на Директива 2008/101. В предложението на Комисията се предвиждало закупуване на квоти от новите участници на пазара, което се съпътствало от възможността операторите, които напускат пазара, да запазят своите квоти по време на периода на търгуване, за да се гарантира наличието на достатъчно квоти. Според Комисията предвид факта, че в крайна сметка е било решено за новите участници да се създаде специален резерв съгласно член 3e от Директива 2003/87, поддържането на безплатно разпределените квоти при прекратяване на дейността е станало безпредметно.

86. Макар текстът на съображение към директива да може да се използва за изясняване на разпоредба от тази директива и е важен инструмент за тълкуване [29], съгласно установената съдебна практика съображенията на законодателен акт на Съюза, като например директива, *сами по себе си* нямат обвързваща правна сила. Тези съображения не могат да бъдат използвани нито като основание за дерогиране на действителните разпоредби на въпросната директива, нито за тълкуване на тези разпоредби по начин, който явно противоречи на техния текст (contra legem) [30]. Като се има предвид, че съображението само

[27] Вж. също решение от 3 декември 2019 г., Чешка Република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 153).

[28] Вж. т. 79 от настоящото заключение. Съгласно постоянната съдебната практика за правилното тълкуване на разпоредба от правото на Съюза е необходимо да се има предвид не само текстът ѝ, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част. Генезисът на разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ. Решение от 25 юни 2020 г., A и др. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле) (C-24/19, EU:C:2020:503, т. 37 и цитираната съдебна практика).

[29] Решение от 19 декември 2019 г., Puppinck и др./Комисия (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, т. 75 и цитираната съдебна практика).

[30] Решение от 19 юни 2014 г., Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:2013, т. 31 и цитираната съдебна практика).

по себе си няма правна стойност, при липса на равностойни или подкрепящи разпоредби в основния текст на директивата, за установяване на законни права или задължения не може да се прави позоваване като правно основание *единствено* на него [31].

87. Всъщност, ако се приеме обратното, това би представлявало нарушение на принципа на правната сигурност, който е съществен елемент на принципа на правовата държава. Трябва да се приеме, че законодателят на Съюза се изразява чрез материалноправните разпоредби на законодателен акт, като директива, като съображенията към него дават допълнителни насоки, които подпомагат тълкуването на разпоредбите. И все пак, ако тези материалноправни разпоредби мълчат по даден въпрос, наличието на съображение (независимо дали е включено по погрешка или не), което сочи друго, не може да бъде ефективно противопоставено, за да се опровергаят или допълнят тези законодателни разпоредби.

88. Във всеки случай редица разпоредби на Директива 2003/87 очевидно не допускат *издаването* на авиационни квоти в съответствие с член 3д, параграф 5 от Директива 2003/87 на бивш оператор на въздухоплавателно средство, като Air Berlin, който вече не извършва авиационна дейност съгласно член 3д, параграф 4, буква б) от същата директива.

89. Първо, член 2, параграф 1 от Директива 2003/87 се прилага за емисии от дейности, изброени в приложение I към тази директива. Въздухоплаването е една от дейностите, изброени в приложение I. Запитващата юрисдикция посочва, че Air Berlin официално е прекратило дейността си на 28 октомври 2017 г.[32] Ясно е следователно, че през разглеждания период 2018—2020 г. Air Berlin вече не е извършвало авиационни дейности. Ето защо в съответствие с член 3а от Директива 2003/87 то не попада в приложното поле на глава II („Въздухоплаване“) от тази директива и на нейните разпоредби, които се прилагат за разпределянето и, което е по-важно, за издаването на квоти за авиационни дейности през този период. Това се потвърждава от изключенията по отношение на авиационната дейност, посочени в приложение I, буква й) от Директива 2003/87, които предвиждат, че разпоредбите на глава II от тази директива не се прилагат за оператор на въздухоплавателно средство, който извършва по-малко от 243 полета за период от три последователни четиримесечия или полети с общи годишни емисии под 10 000 тона на година.

90. Второ, съгласно член 3, буква о) от Директива 2003/87 Air Berlin, като прекратява дейността си на 28 октомври 2017 г., престава да бъде „оператор на въздухоплавателно средство“, което „експлоатира въздухоплавателно средство в момента, в който то извършва авиационна дейност, включена в списъка в приложение I“ към тази директива.

91. Трето, считам, че в настоящия контекст са от особено значение член 3д, параграфи 4 и 5 от Директива 2003/87. Както вече беше посочено, член 3д, параграф 4, буква а) от Директива 2003/87 предвижда изчисляване на всички квоти за оператор на въздухоплавателно средство за периода, inter alia, 2013—2020 г., а в член 3д, параграф 4, буква б) се предвижда изчисляване на годишното разпределение на безплатни квоти за оператор на въздухоплавателно средство. Условие за прилагането на последната разпоредба е

[31] В това отношение също така считам, че една страна не може да се позовава на законодателната история на законодателен акт на Съюза, като директива, за да тълкува този акт по начин, който е в противоречие с неговия текст (contra legem) или, при липса на ясна формулировка в текста на директивата, в противоречие с изричните цели на конкретната директива.

[32] Следва да се отбележи, че независимо от факта че Air Berlin е прекратило дейността си на 28 октомври 2017 г., спорът в главното производство, изглежда, се отнася, като това следва да бъде установено от запитващата юрисдикция, само до периода 2018—2020 г.

операторът на въздухоплавателно средство да *извършва* авиационна дейност през дадена година. Освен това член 3д, параграф 5 от Директива 2003/87 предвижда, че до 28 февруари „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“ [33] съгласно член 3д и член 3е от посочената директива.

92. По мое мнение от текста на член 3д, параграф 5 във връзка по-специално с член 3д, параграф 4, буква б) от Директива 2003/87 следва ясно, че докато Службата за търговия с квоти за емисии е длъжна да издаде на оператора на въздухоплавателни средства на 28 февруари квотите, разпределени му за съответната година съобразно с член 3д и член 3е от Директива 2003/87, тя не може да направи това по отношение на бивш оператор на въздухоплавателни средства като Air Berlin, който е прекратил дейността си и следователно вече не извършва авиационна дейност, в този случай за периода 2018—2020 г.

93. Четвърто, като се има предвид, че през периода 2018—2020 г. Air Berlin не е било оператор на въздухоплавателни средства и не е участвало, нито е извършвало авиационни дейности, то през този период Air Berlin не е било обект на задълженията по СТЕ на ЕС в съответствие с член 12, параграф 2а от Директива 2003/87 и следователно няма право на издаване на безплатни квоти за този период. В това отношение следва да се отбележи по аналогия, че в съответствие с член 28а, параграф 1, буква а) от Директива 2003/87 [34] операторите на въздухоплавателни средства не подлежат на задълженията по СТЕ на ЕС по отношение на емисиите от полети до и от летища, намиращи се в държави извън ЕИП. В член 28а, параграф 2 от Директива 2003/87, който дерогира член 3д и член 3е от тази директива, се предвижда, inter alia, че на операторите на въздухоплавателни средства, които се ползват от дерогацията, съдържаща се в член 28а, параграф 1, буква а) от *тази директива, всяка година се издават безплатни квоти, като броят на безплатните квоти се намалява пропорционално на намалението на задължението за връщане на квоти*, предвидено в член 3д и член 3е от нея [35].

94. Ето защо считам, че *издаването на годишна база* на 28 февруари на безплатно разпределени квоти за въздухоплавателни средства съгласно член 3д, параграф 5 от Директива 2003/87 е неразривно свързано с действащия статут на оператор на въздухоплавателни средства, извършването на авиационна дейност и продължаващото и настоящо съществуване на задълженията по СТЕ на ЕС. Макар да е жалко, че законодателят на Европейския съюз не е предвидил специална разпоредба за въздухоплаването, съответстваща на тази, която се съдържа по отношение на стационарните инсталации в член 10, буква а), точка 19 от Директива 2003/87, Службата за търговия с квоти за емисии все пак няма право да издава на Air Berlin такива квоти за периода 2018—2020 г., тъй като дружеството вече не е оператор на въздухоплавателни средства, не извършва авиационна дейност и не подлежи на задълженията по СТЕ на ЕС за въпросния период. В това отношение, като се има предвид ясната и точна формулировка по-специално на член 2, параграф 1, член 3а, член 3, буква о), член 3д, параграф 1, член 3д,

[33] Курсивът е мой.

[34] В редакцията му, изменена с Регламент 2017/2392.

[35] Подобна дерогация е въведена за първи път в Директива 2003/87 с Регламент № 421/2014. От материалите по делото, с които разполага Съдът, става ясно, че с решение от 15 януари 2015 г. квотите, които са били предоставени безплатно на Air Berlin, впоследствие, след приемането на Регламент № 421/2014, са били оттеглени от Службата за търговия с квоти за емисии. Това решение за оттегляне е окончателно. Вж. стр. 4 от акта за преюдициално запитване. Въпросното частично оттегляне и решението на Службата за търговия с квоти за емисии от 15 януари 2015 г. са посочени и в точка 1 от решението на Службата за търговия с квоти за емисии от 28 февруари 2018 г.

параграф 5, член 12, параграф 2а и член 28а, параграфи 1 и 2 от приложение I към Директива 2003/87, както и обстоятелството, че това гарантира тяхното предвидимо прилагане, жалбоподателят не може да се позове на принципа на правна сигурност, за да изиска *издаването* на въпросните квоти.

95. Това тълкуване се подкрепя и от целите на Директива 2003/87, и от нейната обща структура. Считам, че би било в противоречие с *effet utile* на Директива 2003/87, която се стреми да съчетае опазването на околната среда и икономическото децентрализиране, ако безплатно предоставените авиационни квоти бъдат издадени от Службата за търговия с квоти за емисии на жалбоподателя, синдик на Air Berlin, за периода 2018—2020 г., когато този бивш оператор на въздухоплавателни средства вече е прекратил дейността си и не подлежи на задълженията по СТЕ на ЕС[36]. В такъв случай цялата логика, залегнала в разпределянето и издаването на безплатни квоти на Air Berlin в рамките на СТЕ на ЕС[37], вече не съществува и води единствено до извънредна печалба в полза на жалбоподателя и в ущърб на СТЕ на ЕС[38].

96. Поради това и в отговор на третия въпрос на запитващата юрисдикция, след прекратяване на дейността на оператор на въздухоплавателни средства не могат да му бъдат издавани безплатни квоти по реда на член 3д, параграф 5 от Директива 2003/87[39]. Противното би довело до нарушаване на хармонизираните в целия Европейски съюз правила за разпределяне и издаване на безплатни квоти, които са съществен елемент от Директива 2003/87[40].

97. Жалбоподателят набляга значително на довода, че оттеглянето на квотите би накърнило целите на Директива 2003/87 и би нарушило баланса, към който тази директива се стреми, между намаляването на емисиите, от една страна, и икономическото развитие и заетостта, от друга[41]. В това отношение той отбелязва, че прагът или таванът от 95 % от историческите емисии, определен в член 3в, параграф 2 от Директива 2003/87 за периода на търговия 2013—2020 г., е резултат от политически компромис и представлява сложен

[36] Предмет на Директива 2003/87 е въвеждането на схема за търговия с квоти за емисии, за да се намалят емисиите на парникови газове в атмосферата до равнище, което да предотврати всякаква опасна антропогенна намеса в климатичната система и чиято крайна цел е опазването на околната среда. Тази схема 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). В решението си от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 138) Съдът посочва, че целта на нормите на Директива 2008/101 пък е да включат операторите на въздухоплавателни средства във въведената с Директива 2003/87 схема за търговия с квоти. В този смисъл те следват конкретно целта за подобряване на защитата на околната среда.

[37] Съображение 14 от Директива 2008/101 предвижда, че „[ц]елта на измененията на Директива 2003/87/ЕО, внесени с настоящата директива, е да се намали въздействието върху изменението на климата, дължащо се на въздухоплаването, чрез включване на емисиите от авиационни дейности в схемата на Общността“.

[38] В решението от 28 юли 2016 г., Vattenfall Europe Generation (C-457/15, EU:C:2016:613, т. 27) Съдът посочва, че общата структура на Директива 2003/87 почива на стриктното отчитане на издаването, притежаването, прехвърлянето и отмяната на квоти. Когато даден оператор на въздухоплавателни средства прекрати дейността си и вече не е обект на задълженията по СТЕ на ЕС, отпада изцяло основанието за издаване на безплатни квоти за него. Издаването на безплатни квоти в такива случаи би противоречало според мен не само конкретни разпоредби на Директива 2003/87, но и цялостната ѝ структура.

[39] Като се има предвид, че Air Berlin окончателно е преустановило авиационните си дейности поради несъстоятелност и следователно не ги е възобновило през периода 2018—2020 г., за да гарантира правната сигурност и ефективното прилагане на Директива 2003/87 в рамките на националната си правна система, Службата за търговия с квоти за емисии може да оттегли или измени по отношение на този период *първоначалното решение за разпределение*. Следователно такова оттегляне или изменение е допустимо, но съгласно правото на Съюза не е задължително, освен ако не е необходимо за осигуряване на правната сигурност и ефективното прилагане на Директива 2003/87 в рамките на националната правна система. Това, което е задължително, е, че на Air Berlin *не могат да бъдат издавани безплатни квоти* за периода 2018—2020 г.

[40] Вж. по аналогия решение от 22 юни 2016 г., DK Recycling und Roheisen/Комисия (C-540/14 P, EU:C:2016:469, т. 51—54).

[41] Вж. съображение 5 от Директива 2003/87.

акт на балансиране, който е бил повлиян и от икономическите последици, които би могло да има намаляването на квотите. От друга страна, Комисията заявява, че ако не се оттегли безплатното разпределение на квоти, това ще доведе до масови нарушения на СТЕ на ЕС.

98. Смятам, че макар в член 3в, параграф 2 от Директива 2003/87 да е заложен таван или ограничение от 95 % от историческите емисии по отношение на квотите, които се разпределят на операторите на въздухоплавателни средства, този процент не е фиксиран, тъй като съгласно член 3в, параграф 2, първо изречение от Директива 2003/87 той може да бъде преразгледан в рамките на общия преглед на Директива 2003/87 [42]. Освен това броят на безплатните квоти, които трябва да бъдат издадени съгласно член 3д и член 3е от Директива 2003/87 — и в крайна сметка по подразбиране таванът от 95 %, съдържащ се в член 3в, параграф 2 от същата директива — беше намален с Регламент № 421/2014 и Регламент 2017/2392 с цел адаптиране на СТЕ на ЕС по отношение на въздухоплаването чрез ограничаване на нейния обхват с оглед на осигуряването на бъдещо международно споразумение за контрол на емисиите на парникови газове от въздухоплаването [43]. Ето защо считам, че всяка предполагаема заплаха за търсения с Директива 2003/87 баланс в резултат на твърде много или твърде малко безплатни квоти [44] може, и всъщност трябва, да бъде оценена и в крайна сметка решена единствено от законодателя на Европейския съюз.

99. Ето защо предлагам отговорът на първата част от първия поставен въпрос да бъде, че член 2, параграф 1, член 3а, член 3, буква о), член 3д, параграф 1, член 3д, параграф 5, член 12, параграф 2а и член 28а, параграфи 1 и 2 от приложение I към Директива 2003/87 не допускат годишното издаване на безплатни авиационни квоти на оператор на въздухоплавателни средства при прекратяване на авиационната дейност от този оператор.

2. Втора част

100. С втората част на първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали оттеглянето на решение за разпределяне на квоти след прекратяване на авиационните дейности поради несъстоятелност на съответния оператор на въздухоплавателно средство зависи от продължаването на тези му дейности от други оператори на въздухоплавателни средства. Запитващата юрисдикция по същество пита също дали е налице продължаване на авиационните дейности по смисъла на член 3е, параграф 1 от Директива 2003/87, ако Air Berlin е продало частично своите летищни слотове на други оператори на въздухоплавателни средства, а именно на Deutsche Lufthansa, Easyjet и Thomas Cook.

101. В член 3е, параграф 1 от Директива 2003/87 се предвижда създаването на специален резерв за безплатно разпределяне на квоти за нова или допълнителна авиационна дейност, при условие че тази дейност не е изцяло или частично продължение на такава дейност, извършвана от друг оператор на въздухоплавателно средство. Въпреки че понятието

[42] Предварително искам да отбележа, че твърдението на жалбоподателя за нарушаване на баланса между намаляването на емисиите и икономическото развитие и заетостта в резултат на оттеглянето на квотите е само твърдение. В материалите по делото, с които разполага Съдът, няма никакви доказателства, дори и неофициални, за такова нарушение.

[43] Вж. също член 3в, параграф 3 от Директива 2003/87, в който се предвижда, че Комисията прави преглед на общото количество квоти, които ще се разпределят на операторите на въздухоплавателни средства в съответствие с член 30, параграф 4.

[44] Освен това с оглед на отговора ми на петия въпрос става ясно, като това подлежи на установяване от страна на запитващата юрисдикция, че в действителност няма недостиг на квоти.

„продължение“ не е дефинирано в Директива 2003/87, считам, че целта на тази разпоредба е да гарантира, че не се разпределят безплатно нови или допълнителни квоти за една и съща авиационна дейност [45].

102. Специалният резерв, създаден в съответствие с член 3e, параграф 1 от Директива 2003/87, се състои от фиксиран процент, а именно 3 %, от общото количество квоти, които ще се разпределят [46]. В съответствие с член 3e, параграф 8 от Директива 2003/87 всички неразпределени квоти от специалния резерв трябва да бъдат продадени на търг от държавите членки. В съответствие с член 3г, параграф 2 от Директива 2003/87 15 % от квотите трябва да бъдат разпределени на търг [47]. От това следва, че 82 % от авиационните квоти подлежат на безплатно разпределение и издаване съгласно член 3д от Директива 2003/87 [48].

103. Според мен няма пряка връзка между безплатните авиационни квоти, разпределяни в рамките на специалния резерв, създаден съгласно член 3e, параграф 1 от Директива 2003/87, и авиационните квоти, разпределени и издадени съгласно член 3д от същата директива. Ето защо считам, че оттеглянето на решението за разпределяне на квоти, след като оператор на въздухоплавателно средство е прекратил авиационните си дейности поради несъстоятелност, не зависи от това дали е налице продължаване на авиационните дейности от други оператори на въздухоплавателни средства съгласно член 3e, параграф 1 от Директива 2003/87.

104. Във всеки случай не е налице „продължаване“ на авиационните дейности съгласно член 3e, параграф 1 от Директива 2003/87, когато, след като прекратява дейността си през октомври 2017 г., Air Berlin продава (частично) своите слотове на други оператори на въздухоплавателни средства, а именно на Deutsche Lufthansa, Easyjet и Thomas Cook. Член 3e, параграф 1 от Директива 2003/87 не е времево приложим в контекста на настоящото производство, което се отнася единствено за периода 2018—2020 г. Съгласно член 3e от Директива 2003/87 всяко заявление за безплатно разпределение на квоти от специалния резерв за периода на търгуване 2013—2020 г. трябва да е било подадено до 30 юни 2015 г. [49] — дата, която значително предхожда обявяването на Air Berlin в несъстоятелност и прекратяването на дейността му.

105. Освен това, макар да изглежда, че слотове [50], притежавани преди това от Air Berlin [51], са продадени на Deutsche Lufthansa, Easyjet и Thomas Cook като част от продажбата на активи, в материалите, с които разполага Съдът, няма никакви ясни данни, че Службата за търговия

[45] Комисията поддържа, че „дейността или допълнителната дейност на оператор на въздухоплавателни средства се счита за продължение на авиационна дейност, извършвана преди това от друг оператор на въздухоплавателни средства, когато този друг оператор на въздухоплавателни средства запазва правото да получава безплатно разпределение за същите авиационни дейности (полети по същите маршрути, за които е било направено първоначално безплатно разпределение съгласно член 3д). В тези случаи критерият за допустимост [съгласно член 3e, параграф 1 от Директива 2003/87] няма да бъде изпълнен“. Често задавани въпроси Безплатно разпределение на квоти от специалния резерв (член 3e от Директива 2003/87/ЕО) от 19 март 2015 г. Достъпно на адрес: https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/transport/aviation/docs/faq_special_reserve_en.pdf.

[46] Намален в съответствие с член 28a, параграф 2 от Директива 2003/87.

[47] Намален в съответствие с член 28a, параграф 3 от Директива 2003/87. Това намаление е пропорционално на намалението на общия брой издадени квоти.

[48] Намален в съответствие с член 28a, параграф 2 от тази директива.

[49] Вж. член 3e, параграф 2 от Директива 2003/87.

[50] Вж. определението в член 2, буква а) от Регламент (ЕИО) № 95/93 от 18 януари 1993 година относно общите правила за разпределяне на слотовете на летищата в Общността (ОВ L 14, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 204) (изменен).

[51] По този начин изглежда, че Air Berlin не е било продадено като действащо предприятие, а по-скоро е в процес на ликвидация и активите му са продадени, като това следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция.

с квоти за емисии действително възнамерява да разпредели или предостави на тези други авиационни оператори безплатни квоти, разпределени преди това на Air Berlin за периода 2018—2020 г., въпреки че счита, че при определени обстоятелства такова прехвърляне може да се извърши съгласно националното право [52]. Всъщност изглежда, че жалбоподателят категорично се противопоставя на всяко такова евентуално прехвърляне на Deutsche Lufthansa, Easyjet и Thomas Cook [53].

106. С оглед на конкретните обстоятелства по случая въпросът дали Deutsche Lufthansa, Easyjet и Thomas Cook имат право на квоти за периода 2018—2020 г., след като са придобили слотовете на Air Berlin, според мен е въпрос извън обхвата на настоящото преюдициално запитване.

Б. Вторият въпрос

107. При утвърдителен отговор на първия въпрос с втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се изясни валидността на разпоредбите на член 10, параграф 5, член 29, член 55, параграф 1, буква а) до член 55, параграф 3 и член 56 от Регламент № 389/2013.

108. С оглед на отговора, който предложих на първия въпрос, считам, че не е необходимо да се отговаря на втория въпрос. Във всички случаи въпросните разпоредби на Регламент № 389/2013 не противоречат според мен на позицията ми по първия въпрос.

109. В съответствие с член 19, параграф 1 от Директива 2003/87 квотите, издадени от 1 януари 2012 г. нататък, се вписват в регистър на Съюза. Видно по-специално от неговия член 1, Регламент № 389/2013 е приет от Комисията, за да се определят общите изисквания и изискванията за функционирането и поддръжката, inter alia, на Регистъра на ЕС през периода на търгуване, започващ на 1 януари 2013 г., и през следващите периоди. В този контекст Комисията е задължена да спазва правната рамка, установена с Директива 2003/87, включително по-специално нейния обхват и ограниченията на делегираните ѝ правомощия [54]. От това следва, че разпоредбите на Регламент № 389/2013 е необходимо да се тълкуват в светлината на изискванията, произтичащи от Директива 2003/87 [55].

110. Съгласно член 10, параграф 5 от Регламент № 389/2013 при уведомяване от компетентния орган, че полетите на даден оператор на въздухоплавателни средства вече не са включени в СТЕ на ЕС в съответствие с приложение I към Директива 2003/87 през

[52] Според германското правителство този въпрос не е разгледан в Директива 2003/87 и следователно може да бъде уреден от националното законодателство. В отговора си на писмен въпрос, поставен от Съда, германското правителство посочва, че прехвърлянето на правото на разпределение за периода 2018—2020 г. може да се осъществи съгласно националното дружествено и договорно право, ако друг(и) оператор(и) упражнява(т) дейността на Air Berlin, която е била предмет на СТЕ на ЕС. Трябва да отбележа, че от материалите по делото, с които разполага Съдът, е напълно неясно до каква степен въпросните трима оператори на въздухоплавателни средства продължават предишната дейност на Air Berlin. Следователно всеки опит да се разгледа този въпрос би бил силно спекулативен.

[53] Освен това не съм сигурен дали пред запитващата юрисдикция изобщо има висящо дело, свързано с такова прехвърляне.

[54] Вж. член 19, параграф 3 от Директива 2003/87, с който на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове за допълване на посочената директива по отношение на регистъра на Съюза за периода на търгуване, започващ на 1 януари 2013 г., и следващите периоди. Вж. също член 23 от Директива 2003/87, в който се определят процедурите, съгласно които Комисията може да упражнява делегираните си правомощия. В точка 47 от решението си от 22 юни 2016 г., DK Recycling und Roheisen/Комисия (C-540/14 P, EU:C:2016:469) Съдът посочва, че приетите от Комисията мерки за изпълнение не могат нито да изменят съществените елементи на основна правна уредба, нито да я допълнят с нови съществени елементи.

[55] Вж. по аналогия решение от 17 май 2018 г., Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, т. 29 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 26 септември 2014 г., Romonta/Комисия (T-614/13, EU:T:2014:835, т. 97 и 98).

дадена година, националният администратор привежда съответната партида на оператора на въздухоплавателни средства в *изключено състояние*, след като уведоми предварително съответния оператор и докато полетите на този оператор на въздухоплавателно средство бъдат включени отново в СТЕ на ЕС[56]. Явно по своя характер тази мярка по принцип е временна.

111. За разлика от това съгласно член 29 от Регламент № 389/2013 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 този орган е открил, че операторът на въздухоплавателно средство е прекратил дейностите си, попадащи в обхвата на приложение I към Директива 2003/87[57]. Не могат да бъдат инициирани процеси от закрити партиди, а закрита партида не може да бъде открита повторно и по нея да бъдат придобивани единици[58].

112. Като се има предвид, че Air Berlin окончателно е прекратило дейността си поради несъстоятелност и вече не подлежи на задълженията по СТЕ на ЕС, партидите му за квоти могат по принцип да бъдат закрити[59]. Освен това съгласно член 56, параграф 2 от Регламент № 389/2013 квотите не могат да се прехвърлят към закрита партида.

113. Фактът, че партидата на Air Berlin е била приведена в статус „изключена“[60], а не закрита, според мен не е от значение в контекста на настоящото производство, като се има предвид, че от точка 6 от решението на Службата за търговия с квоти за емисии от 28 февруари 2018 г. става ясно, че въпросът се преразглежда и че решението при всички случаи е било оспорено пред националните съдилища. От значение е, че към изключена или закрита партида не може да бъде прехвърлено разпределение на квоти за авиационни емисии[61].

114. Освен това, въпреки че съгласно Регламент № 389/2013 за целите на точното отчитане на трансакциите по СТЕ на ЕС статусът на партидата(ите) на оператора на въздухоплавателно средство е наистина от голямо значение, както и нейното (тяхното) съдържание, в последна сметка този статус не предопределя дали такъв оператор има право да получи, или да му бъдат издадени безплатни квоти съгласно, inter alia, член 3д, параграфи 4 и 5 от Директива 2003/87.

[56] С някои изключения от изключени партиди не могат да бъдат инициирани процеси. Вж. член 10, параграф 6 от Регламент № 389/2013. Освен това от член 56, параграфи 2 и 3 от Регламент № 389/2013 става ясно, че Регистърът на ЕС не може да прехвърля квоти за авиационни емисии в изключена партида на оператор на въздухоплавателно средство

[57] Или се е слял с друг оператор на въздухоплавателно средство. Съгласно член 55, параграф 1, буква а) от Регламент № 389/2013 националният администратор е задължен да внася в EUTL, създаден съгласно член 20 от Директива 2003/87, измененията в националната таблица за разпределение на квоти за авиационни емисии, за да регистрира издаването, прехвърлянето и отмяната на квоти, когато оператор на въздухоплавателни средства е прекратил своите операции, обхванати от приложение I към Директива 2003/87.

[58] Вж. член 10, параграф 3 от Регламент № 389/2013. Съгласно член 32, параграф 1 от Регламент № 389/2013, ако има положително салдо по партида, която трябва да се закрие, титулярят на партидата може да посочи друга партида, към която да бъдат прехвърлени тези квоти. Според Комисията, като се има предвид, че закрита партида не може да бъде открита отново, закриването на партида с положително салдо би представлявало експроприация. Титулярят на партида на оператор на въздухоплавателно средство, която предстои да бъде закрита поради постоянна липса на авиационна дейност по СТЕ на ЕС, може да прехвърли салдото в друга партида и да се разпорежда с квотите по свое желание например като ги продаде на пазара. Регламент № 389/2013 не съдържа ограничения за броя на партидите или титулярите на партиди, на които могат да се прехвърлят квоти, при условие че партидите са регистрирани в Регистъра на ЕС. Според Комисията, когато оператор на въздухоплавателно средство, който е прекратил дейността си, има квоти в своята партида, партидата не се закрива, а се „изключва“ съгласно член 10, параграф 5 от Регламент № 389/2013.

[59] При условие че няма партида с положително салдо.

[60] Вж. член 10, параграф 1 от Регламент № 389/2013.

[61] Вж. в този смисъл член 56 от Регламент № 389/2013. Вж. също член 10, параграф 3 от същия регламент.

B. Третият въпрос

115. С оглед на отговора ми на първия въпрос считам, че директиви 2003/87 и 2008/101 трябва да се тълкуват в смисъл, че при прекратяване на авиационните дейности на Air Berlin не могат да бъдат издавани безплатни квоти за авиационни дейности на годишна база съгласно член 3д, параграф 5 от Директива 2003/87. Освен това, като се има предвид, че Air Berlin е било прекратило окончателно авиационните си дейности през периода 2018—2020 г., за настоящите цели е достатъчно да се каже, че Службата за търговия с квоти за емисии може, за да приложи в пълна степен разпоредбите на Директива 2003/87, и по-специално на член 3д, параграф 5 от нея, съгласно националното си право да оттегли или измени по отношение на този период първоначалното решение за разпределение.

Г. Четвъртият въпрос

116. Запитващата юрисдикция посочва, че четвъртият ѝ въпрос има за цел да изясни кога приключва третият период на търгуване за операторите на въздухоплавателни средства. С други думи, въпросът е дали този период трябва да приключи на 31 декември 2020 г., или пък на 31 декември 2023 г. В това отношение въпросът се позовава конкретно на член 3в, параграф 3а, член 28а, параграфи 1 и 2 и член 28б, параграф 2 от Директива 2004/87.

117. От самия преюдициален въпрос става ясно, че запитващата юрисдикция търси отговор на него само ако на първия поставен въпрос е даден утвърдителен отговор, а на третия поставен въпрос — отрицателен. С оглед на отговорите ми на първия и третия преюдициален въпрос считам, че не е необходимо да отговарям на четвъртия преюдициален въпрос. Като се има предвид, че Air Berlin е преустановило дейността си през 2017 г., в контекста на настоящото производство е без значение дали третият период на търгуване приключва на 31 декември 2020 г., или вместо това продължава до 31 декември 2023 г. По мое мнение съгласно член 3д, параграф 5 от Директива 2003/87 от 2018 г. нататък на Air Berlin не могат да се издават безплатни квоти [62].

118. Независимо че в Директива 2003/87 няма разпоредба, в която *изрично* да се посочва, че периодът на търгуване, който започва на 1 януари 2013 г., приключва на 31 декември 2020 г. [63], считам, че от член 13 от Директива 2003/87, който се съдържа в глава IV от тази директива и следователно се прилага в еднаква степен за въздухоплаването и стационарните инсталации, следва, че от 1 януари 2021 г. започва нов 10-годишен период на търгуване с различни правила относно временната валидност на квотите, издадени през периодите 1 януари 2013—31 декември 2020 г. и 1 януари 2021—31 декември 2030 г. [64]

[62] На писмен въпрос на Съда германското правителство отговоря, че Air Berlin не е било споменато в съобщението по член 28а, параграф 2 от Директива 2003/87. В същият смисъл е и отговорът на жалбоподателя, но той разполага с информация по въпроса относно Air Berlin само за 2018 г. Във всеки случай жалбоподателят, германското правителство и Комисията смятат, че това съобщение само по себе си не може да определи дали даден оператор на въздухоплавателно средство има право на разпределение. Мога само да се съглася.

[63] Вж. обаче член 33, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) 2019/1122 на Комисията от 12 март 2019 г. за допълване на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на функционирането на Регистъра на ЕС (ОВ L 177, 2019 г., стр. 3), който изрично се отнася за периода на търгуване, започващ на 1 януари 2021 г.

[64] Освен това, в съответствие с член 9 от Директива 2003/87 и член 28а, параграф 2, трета алинея от посочената директива, от 1 януари 2021 г. към броя на квотите, разпределени на операторите на въздухоплавателни средства, се прилага линеен коефициент от 2,2 %, който обаче подлежи на преразглеждане в съответствие с член 28б от Директивата.

119. В Директива 2003/87 обаче има редица разпоредби, които се позовават на датата 1 януари 2023 г. за квотите за авиационна дейност. По мое мнение тези разпоредби не водят до удължаване на периода на търгуване, започващ на 1 януари 2013 г., след 31 декември 2020 г. до 31 декември 2023 г. или след това. Следователно те не променят условията на член 13 от Директива 2003/87.

120. В това отношение член 3в, параграф 3а от Директива 2003/87 единствено предвижда, че след 31 декември 2023 г. някои разпределения подлежат на прегледа, посочен в член 28б от същата директива. Освен това член 28а, параграфи 1, 2 и 4 от Директива 2003/87 ограничава приложното поле на Директива 2003/87 и задълженията по СТЕ на ЕС по отношение на въздухоплаването до 2023 г. — като съответно намалява броя на безплатните квоти и квотите, които се продават на търг — с цел да се вземат предвид промените в международен план в тази сфера[65]. Въпреки че тези разпоредби водят до известно припокриване на периода на разпределение по отношение на въздухоплаването, който продължава от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2023 г., те все пак не променят условията на член 13 от посочената директива и факта, че на 1 януари 2021 г. започва нов 10-годишен период на търгуване.

Д. Петият въпрос

121. С петия преюдициален въпрос, който е от значение, inter alia, само ако на първия преюдициален въпрос е даден утвърдителен отговор, а на третия преюдициален въпрос — отрицателен, запитващата юрисдикция иска да установи дали правата на операторите на въздухоплавателни средства на допълнително безплатно разпределение на квоти за емисии за третия период на търговия (1 януари 2013 г.—31 декември 2020 г.) могат да бъдат удовлетворени след края на третия период на търговия с квоти от четвъртия период на търговия, когато съществуването на правото на квоти е установено от съда едва след изтичането на третия период на търговия, или правата на квоти, които все още не са удовлетворени, се погасяват с изтичането на третия период на търговия.

122. В светлината на отговорите ми на първия и третия преюдициален въпрос, строго погледнато, не е необходимо да се отговаря на петия преюдициален въпрос. Въпреки това за по-голяма изчерпателност предлагам да отговоря накратко на петия преюдициален въпрос.

123. Запитващата юрисдикция посочва, че съгласно практиката на германските съдилища краят на първи и втори период на търговия води до това, че до 30 април от годината след края на периода на търгуване правата за разпределяне, за които не е постановено решение за разпределяне, се погасяват поради липсата на изрична препращаща разпоредба в националното законодателство. Освен това националното законодателство не предвижда препращаща разпоредба и относно правата за разпределение, които все още са висящи в

[65] Член 3в, параграф 3а, член 28а, параграфи 1, 2 и 4 и член 28б от Директива 2003/87 са добавени в Директива 2003/87 с Регламент 2017/2392. Както е видно от съображение 8 от този регламент, тези разпоредби са били добавени „за да се насърчи активната работа на [ИКАО] и да се улесни функционирането на схемата на ИКАО, срокът на съществуващата дерогация от задълженията по СТЕ на ЕС за полетите до и от трети държави следва да бъде удължен до 31 декември 2023 г., като преди това бъде извършен преглед, за да може да бъде натрупан опитът, необходим за прилагането на схемата на ИКАО. В резултат на удължаването на срока на дерогацията, количеството на квотите, които се разпределят чрез търг и които се издават безплатно, включително от специалния резерв, следва да остане пропорционално на намаляването на задължението за връщане на квоти. От 1 януари 2021 г. нататък броят на квотите, издавани на операторите на въздухоплавателни средства, следва да намалява всяка година в съответствие с коефициента на линейно намаление, приложим за всички други сектори в СТЕ на ЕС, в зависимост от прегледа на прилагането на схемата на ИКАО“.

съда през третия период на търговия. Тази липса на национална препращаща разпоредба е обоснована с факта, че правилата за безплатното разпределение на квоти за периода на търговия от 1 януари 2021 г. до 31 декември 2030 г. се определят окончателно в Делегиран регламент (ЕС) 2019/331[66] на Комисията и че прехвърлянето на искания за разпределение между периодите е разрешено само ако това е предвидено в Делегиран регламент 2019/331 за четвъртия период на търговия[67].

124. Член 13, първо изречение от Директива 2003/87, изменена с Директива 2018/410, предвижда, че „[к]вотите, издадени от 1 януари 2013 г. нататък, са с безсрочна валидност“. Запитващата юрисдикция пита изрично дали в такъв случай правата за разпределяне на повече квоти за безплатни емисии за третия период на търговия могат да бъдат удовлетворени с права от четвъртия период на търговия. Съгласно член 13, второ изречение от Директива 2003/87 (изменена с Директива 2018/410) квотите, издадени след 2021 г., са валидни едва от началото на десетгодишния период, в който са издадени (т.е. от 1 януари 2021 г.) Следователно заявителят, на когото е предоставено право на разпределение на безплатни квоти, няма да може да изпълни задълженията си съгласно член 12, параграф 2а от Директива 2003/87 с квоти за четвъртия период на търговия.

125. За да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, така поставеният въпрос може успешно да бъде преформулиран. Следователно въпросът, на който трябва да се отговори, не трябва да се ограничава до това дали такова право може да бъде удовлетворено с квоти от четвъртия период на търговия. По този начин запитващата юрисдикция пита по същество дали и ако да, по какъв начин може да бъде удовлетворено евентуално право на безплатно разпределение на квоти за емисии след изтичането на третия период на търгуване, при липсата на специална разпоредба, която да урежда този въпрос.

126. Както е видно от отговора ми на четвъртия преюдициален въпрос, третият период на търгуване е приключил на 31 декември 2020 г. Въпреки това периодът на разпределение на безплатните квоти за авиационни емисии за периода на търговия от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2020 г. продължава до 31 декември 2023 г. Следователно въпросните два периода не се припокриват изцяло. В това отношение ми се струва, че въпросът е релевантен само за периода след 31 декември 2023 г.

127. По мое мнение, като се има предвид, че член 13 от Директива 2003/87 предвижда, че квотите, издадени за периода на търговия, са с безсрочна валидност, считам, че когато оператор на въздухоплавателно средство има право на такова издаване, това право продължава и не може да отпадне, въпреки че е започнал нов период на търговия и правата не могат да бъдат удовлетворени въз основа на квотите, издадени за този период.

[66] Делегиран регламент на Комисията от 19 декември 2018 година за определяне на валидни за целия Съюз преходни правила за хармонизирано безплатно разпределяне на квоти за емисии в съответствие с член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 59, 2019 г., стр. 8).

[67] Запитващата юрисдикция посочва, че съгласно съображение 7 от Решение (ЕС) 2015/1814 на Европейския парламент и на Съвета от 6 октомври 2015 година относно създаването и функционирането на резерв за стабилност на пазара към схемата на Съюза за търговия с емисии на парникови газове и за изменение на Директива 2003/87 (ОВ L 264, 2015 г., стр. 1) квотите, които не са разпределени на инсталации съгласно член 10а, параграф 7 от Директива 2003/87/ЕО, и квотите, които не са разпределени на инсталации в резултат на прилагането на член 10а, параграфи 19 и 20 от посочената директива (наричани по-долу „неразпределените квоти“), следва да бъдат прехвърлени в резерва през 2020 г. Запитващата юрисдикция застъпва становището, че съображение 7 предполага, че преминаването от трети към четвърти период на търговия не води до погасяване на правата за допълнително разпределение, които не са били удовлетворени до този момент. Въпреки това няма изрична разпоредба относно съдбата на правата за допълнително разпределение, които не са били удовлетворени до края на третия период на размяна.

Съществуват обаче реални практически въпроси относно начина, по който правата по третия период на търговия, които продължават да съществуват, могат да бъдат действително удовлетворени.

128. Въпросът за това как може да бъде удовлетворено евентуалното право на безплатно разпределение на квоти за емисии за третия период на търговия, има два аспекта. На първо място, това е процедурното основание за такава промяна в разпределението и на второ място — въпросът за „произхода“ на тези квоти.

129. По отношение на първия от тези въпроси всяка корекция представлява промяна в националната таблица за разпределение, предвидена в член 54 от Регламент № 389/2013 [68], който съгласно член 88 от Делегиран регламент 2019/1122 продължава да се прилага до 1 януари 2026 г. за всички необходими операции във връзка с периода на търгуване 2013—2020 г. Ако съдът приеме, че даден оператор има право на допълнително безплатно разпределение на квоти за емисии, съответната държава членка ще информира Комисията за това (член 55, параграф 2, буква в) от Регламент № 389/2013), а Комисията ще инструктира централния администратор да направи съответните промени в националната таблица за разпределение в Дневника на ЕС за трансакциите. След това в съответствие с член 56, параграф 2 от Регламент № 389/2013 централният администратор ще гарантира, че Регистърът на ЕС прехвърля съответните квоти от партидата на ЕС за разпределение на квоти за авиационни емисии към партидата за квоти на оператора съгласно коригираната национална таблица за разпределение.

130. Що се отнася до втория аспект, а именно произхода на тези квоти, германското правителство заявява по време на съдебното заседание на 10 юни 2021 г., че оттеглянето на решението за разпределяне на авиационни квоти в случай на несъстоятелност на оператори на въздухоплавателни средства няма да застраши СТЕ на ЕС по отношение на въздухоплаването, тъй като няма да засегне по никакъв начин нито броя на наличните квоти, нито тяхната цена. Това е така, защото „обичайните квоти“ [69] могат да бъдат върнати от операторите на въздухоплавателни средства. В това отношение германското правителство заявява, че 30 % от квотите, предадени от оператори на въздухоплавателни средства за периода 2013—2019 г., са били „обичайни квоти“. Освен това броят на квотите за авиационни дейности съответства само на 2 % от обичайните квоти, а излишните квоти непрекъснато се премахват в рамките на резерва за стабилност на пазара, посочен в Решение 2015/1814.

131. С оглед на очевидната взаимозаменяемост на квотите, издадени на операторите на въздухоплавателни средства и на операторите на стационарни инсталации, което подлежи на установяване от запитващата юрисдикция, считам, че правото на безплатно разпределение на квоти за емисии за третия период на търговия може да бъде удовлетворено от резерва за стабилност на пазара. В това отношение считам, че точки 94—97 от заключението ми по дело ExxonMobil Production Deutschland (C-126/20, EU:C:2021:457) следва да се прилагат по аналогия към сектора на въздухоплаването.

[68] Вж. също член 55 от Регламент № 389/2013.

[69] Изглежда, че това се отнася за всички квоти, разпределени и издадени по начин, различен от този по член 3в, параграф 2 от Директива 2003/87, като например квоти, разпределени и издадени на стационарни инсталации по реда на глава III от Директива 2003/87. Вж. член 3, параграфи 7 и 8 от Регламент № 389/2013.

132. С оглед на гореизложеното предлагам да се отговори на петия въпрос на запитващата юрисдикция, като се заключи, че правото на допълнително безплатно разпределение на квоти за емисии за третия период на търгуване може да бъде изпълнено след края на третия период на търгуване с квоти от третия период на търгуване, когато съществуването на правото на квоти е установено от съда едва след изтичането на третия период на търгуване. Квотите за третия период на търгуване не се погасяват след изтичането на третия период на търгуване.

VI. Заключение

133. Предвид всички изложени дотук съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия), по следния начин:

„Член 2, параграф 1, член 3а, член 3, буква о), член 3д, параграф 1, член 3д, параграф 5, член 12, параграф 2а и член 28а, параграфи 1 и 2 от приложение I към Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета не допускат годишното издаване на безплатни авиационни квоти на оператор на въздухоплавателни средства при прекратяване на авиационната дейност от този оператор“.