Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 23. septembra 2021 [1]

Zadeva C-165/20

ET kot stečajni upravitelj družbe Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG (AB KG)
proti
Bundesrepublik Deutschland

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2003/87/ES – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Direktiva 2008/101/ES – Vključitev letalskih dejavnosti – Brezplačna dodelitev pravic do emisije iz letalstva operatorjem zrakoplovov za obdobje trgovanja 2013–2020 – Prenehanje opravljanja letalskih dejavnosti leta 2017 zaradi stečaja operatorja zrakoplovov – Odprava dodelitve pravic do emisije za obdobje 2018–2020 – Načelo pravne varnosti – Uredba (EU) št. 389/2013 – Člen 10(5), člen 29, člen 55(1)(a) in (3) ter člen 56 – Veljavnost – Vloga za dodelitev, ki ji ni bilo ugodeno ob koncu obdobja trgovanja – Prenos v naslednje obdobje trgovanja“

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z dne 30. marca 2020, ki je bil v sodno tajništvo Sodišča vložen 16. aprila 2020, izhaja iz spora med ET (kot stečajnim upraviteljem družbe Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG (AB KG) (v nadaljevanju: Air Berlin)) in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija (v nadaljevanju: tožena stranka) (ki jo zastopa Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (nemški urad za trgovanje s pravicami do emisije pri zvezni agenciji za okolje, v nadaljevanju: urad za trgovanje s pravicami do emisije)). Vprašanja za predhodno odločanje se v bistvu nanašajo na to, kako bi bilo treba pravice do emisije toplogrednih plinov, ki so bile predhodno dodeljene operatorju zrakoplovov, obravnavati v okviru postopka v primeru insolventnosti po tem, ko je ta operator prenehal poslovati.

2. Postopek v glavni stvari se med drugim nanaša na odločbo urada za trgovanje s pravicami do emisije z dne 28. februarja 2018, s katero je ta delno odpravil brezplačno dodelitev pravic do emisije toplogrednih plinov, ki so bile predhodno dodeljene komercialnemu operatorju zrakoplovov, to je družbi Air Berlin. Te pravice so se nanašale na obdobje trgovanja 2013–2020. Zadevna odprava dodelitve pravic, ki se nanaša posebej na obdobje 2018–2020, je temeljila na dejstvu, da je družba Air Berlin oktobra 2017 zaradi stečaja prenehala opravljati letalsko dejavnost.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

3. Sodišče je tako pozvano, naj razloži nekatere določbe Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES,[2] kakor je bila spremenjena zlasti z Direktivo 2008/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o spremembi Direktive 2003/87/ES zaradi vključitve letalskih dejavnosti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti[3] in Uredbo Komisije (EU) št. 389/2013 z dne 2. maja 2013 o določitvi registra Unije v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter odločbama št. 280/2004/ES in št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi uredb Komisije (EU) št. 920/2010 in št. 1193/2011[4].

4. V okviru obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe se torej postavlja širše vprašanje glede tega, koliko je mogoče take pravice do emisije, ki so bile dodeljene brezplačno, šteti za obliko neopredmetenih sredstev, s katerimi se lahko trguje ne glede na sedanje okoliščine operatorja zrakoplovov, ki so mu bile te pravice sprva dodeljene.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2003/87

5. V uvodnih izjavah 5 in 7 Direktive 2003/87 je navedeno:

„(5) [Evropska unija] in njene države članice so se dogovorile, da bodo svojo obveznost zmanjšati antropogene emisije toplogrednih plinov po Kjotskem protokolu izpolnile skupaj, v skladu z Odločbo 2002/358/ES. Cilj te direktive je prispevati k učinkovitejšemu izpolnjevanju obveznosti Evropske skupnosti in njenih držav članic prek učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja.

[…]

(7) Potrebne so določbe [Unije] o dodelitvi pravic v državah članicah za lažje ohranjanje celovitosti notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence.

[…]“

[2] UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631. Direktiva 2003/87 je bila nazadnje spremenjena z Direktivo (EU) 2018/410 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 o spremembi Direktive 2003/87 za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter Sklepa (EU) 2015/1814 (UL 2018, L 76, str. 3). Glede veljavnosti Direktive 2008/101 glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864).

[3] UL 2009, L 8, str. 3.

[4] UL 2013, L 122, str. 1.

6. V uvodni izjavi 20 Direktive 2008/101, ki spreminja Direktivo 2003/87 in se nanaša na letalske dejavnosti, je navedeno:

„Za preprečitev izkrivljanja konkurence bi bilo treba določiti usklajeno metodo za določanje skupne količine pravic, ki bo izdana, in za razdeljevanje pravic operatorjem zrakoplovov. Delež pravic bo dodeljen na dražbi v skladu s pravili, ki jih bo pripravila Komisija. Treba bi bilo določiti posebno rezervo pravic, da bi novim operatorjem zrakoplovov zagotovili dostop do trga in da bi pomagali operatorjem zrakoplovov, kadar pri svojih dejavnostih dosežejo visok porast števila tonskih kilometrov. *Operatorjem zrakoplovov, ki prenehajo delovati, bi se morale pravice izdajati do konca obdobja, za katerega so jim že bile dodeljene pravice brez obveznosti plačila*."

7. Na tej točki se moram ustaviti in izpostaviti, da je zadnji stavek uvodne izjave 20 – ki sem si ga dovolil poudariti – v obravnavani zadevi nekoliko sporen, saj Komisija trdi, da je bil v besedilo Direktive 2003/87 vključen in v njem ohranjen po pomoti. K temu se bom vsekakor vrnil v nadaljevanju teh sklepnih predlogov, zaenkrat pa je morda smiselno nadaljevati s predstavitvijo upoštevnih pravnih elementov.

8. Člen 1 Direktive 2003/87, naslovljen „Predmet", določa:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v [Evropski uniji] […], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način."

9. Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe", določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in toplogredne pline, naštete v Prilogi II.

[…]"

10. Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov", določa:

„V tej direktivi izraz:

[…]

(b) ‚emisije' pomeni izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi ali izpust plinov, navedenih za dejavnost iz Priloge I, iz zrakoplova, ki izvaja letalsko dejavnost iz te priloge;

[…]

(o) ‚operator zrakoplova' pomeni osebo, ki upravlja z zrakoplovom med izvajanjem letalske dejavnosti iz Priloge I, ali lastnika zrakoplova, kadar lastnik zrakoplova identitete te osebe ne pozna ali je ne navede;

[…]"

11. Z Direktivo 2008/101 je bil v poglavje Direktive 2003/87, naslovljeno „Letalstvo“, vstavljen člen 3a. Člen 3a je naslovljen „Področje uporabe“ ter določa:

„Določbe tega poglavja se uporabljajo za dodelitev in izdajo pravic v zvezi z letalskimi dejavnostmi iz Priloge I.“

12. Člen 3c, naslovljen „Skupna količina pravic za letalstvo“, določa:

„1. Za obdobje od 1. januarja 2012 do 31. decembra 2012 je skupna količina pravic, ki se dodeli operatorjem zrakoplovov, enaka 97 % zgodovinskih emisij iz letalstva.

2. Za obdobje iz [člena] 13, ki se začne 1. januarja 2013, in za vsako nadaljnje obdobje, če ni nobene spremembe na podlagi pregleda iz člena 30(4), je skupna količina pravic, ki se dodeli operatorjem zrakoplovov, enaka 95 % zgodovinskih emisij iz letalstva, pomnoženih s številom let v obdobju.

[…]

3a. Za vsako dodelitev pravic za letalske dejavnosti na letališča v državah zunaj Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in z njih po 31. decembru 2023 se opravi pregled iz člena 28b.

[…]“

13. Člen 3d Direktive 2003/87, naslovljen „Metoda dodelitve pravic za letalstvo z dražbo“, določa:

„1. V obdobju iz člena 3c(1) se 15 % pravic ponudi na dražbi.

2. Od 1. januarja 2013 se 15 % pravic ponudi na dražbi. Komisija opravi študijo o zmožnosti letalskega sektorja, da stroške CO_2 prenese na svoje stranke, v zvezi z EU ETS in globalnim tržnim ukrepom, ki ga je razvila Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO). V študiji oceni zmožnost letalskega sektorja, da prenese strošek potrebnih enot emisij, pri čemer se ta primerja z industrijami in energetskim sektorjem, z namenom priprave predloga za povečanje deleža prodaje na dražbi v skladu s pregledom iz člena 28b(2), pri čemer upošteva analizo prenesenih stroškov, prilagoditev drugim sektorjem in konkurenčnost med različnimi načini prevoza.

3. Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 23 za dopolnitev te direktive glede podrobne ureditve prodaje pravic s strani držav članic za letalstvo v skladu z odstavkoma 1 in 2 tega člena ali členom 3f(8). Število pravic, ki jih v vsakem obdobju na dražbi ponudi vsaka država članica, je sorazmerno z njenim deležem vseh pripisanih emisij iz letalstva vseh držav članic v referenčnem letu, ki so bile sporočene v skladu s členom 14(3) in preverjene v skladu s členom 15. Referenčno leto za obdobje iz člena 3c(1) je leto 2010, za vsako nadaljnje obdobje iz člena 3c pa koledarsko leto, ki se konča 24 mesecev pred začetkom obdobja, na katerega se dražba nanaša. Z delegiranimi akti se zagotovi spoštovanje načel iz prvega pododstavka člena 10(4).

[…]“

14. Člen 3e Direktive 2003/87, naslovljen „Dodeljevanje in izdaja pravic operatorjem zrakoplovov“, določa:

„1. Vsak operator zrakoplova lahko za vsako obdobje iz člena 3c zaprosi za dodelitev pravic, ki se dodelijo brezplačno. Vlogo lahko vloži tako, da pristojnemu organu države članice upravljavke predloži preverjene podatke o tonskih kilometrih za letalske dejavnosti iz Priloge I, ki jih je ta operator zrakoplova opravil v letu spremljanja. Leto spremljanja je za namene tega člena koledarsko leto, ki se konča 24 mesecev pred začetkom obdobja, na katerega se vloga nanaša, v skladu s prilogama IV in V, ali leto 2010 za obdobje iz člena 3c(1). Vlogo je treba vložiti najmanj 21 mesecev pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša, ali do 31. marca 2011 za obdobje iz člena 3c(1).

2. Država članica Komisiji najmanj 18 mesecev pred začetkom obdobja, na katerega se vloga nanaša, ali do 30. junija 2011 za obdobje iz člena 3c(1) predloži vloge, ki jih je prejela v skladu z odstavkom 1.

3. Komisija najpozneje 15 mesecev pred začetkom vsakega obdobja iz člena 3c(2) ali do 30. septembra 2011 za obdobje iz člena 3c(1) izračuna in sprejme odločitev, ki določa:

(a) skupno količino pravic, ki se dodeli za navedeno obdobje v skladu s členom 3c;

(b) število pravic za dražbo v navedenem obdobju v skladu s členom 3d;

(c) število pravic v posebni rezervi za operatorje zrakoplova v navedenem obdobju v skladu s členom 3f(1);

(d) število pravic, ki se brezplačno dodelijo v navedenem obdobju, tako da se od skupne količine pravic, določene pod točko (a), odšteje število pravic iz točk (b) in (c), in

(e) referenčno merilo, ki se uporablja za brezplačno dodelitev pravic operatorjem zrakoplova, katerih vloge so bile Komisiji predložene v skladu z odstavkom 2.

Referenčno merilo iz točke (e), izraženo kot pravice na tonski kilometer, se izračuna tako, da se število pravic iz točke (d) deli z vsoto tonskih kilometrov iz vlog, predloženih Komisiji v skladu z odstavkom 2.

4. Vsaka država upravljavka v treh mesecih od dneva, ko Komisija sprejme odločitev v skladu z odstavkom 3, izračuna in objavi:

(a) skupno dodelitev pravic za obdobje za vsakega operatorja zrakoplova, katerega vloga je bila Komisiji predložena v skladu z odstavkom 2, ki se izračuna tako, da se podatke o tonskih kilometrih iz vloge pomnoži z referenčnim merilom iz odstavka 3(e), in

(b) dodelitev pravic vsakemu operatorju zrakoplova za vsako leto, ki se določi tako, da se njegovo skupno dodelitev pravic za obdobje, izračunano pod točko (a), deli s številom let v obdobju, v katerem operator zrakoplova opravlja letalsko dejavnost iz Priloge I.

5. Pristojni organ države članice upravljavke do 28. februarja 2012 in do 28. februarja v vsakem naslednjem letu vsakemu operatorju zrakoplova izda število pravic, dodeljenih temu operatorju zrakoplova za navedeno leto, v skladu s tem členom ali členom 3f.“

15. Člen 3f Direktive 2003/87, naslovljen „Posebna rezerva za nekatere operatorje zrakoplova“, določa:

„1. V vsakem obdobju iz člena 3c(2) se 3 % skupne količine pravic za dodelitev izloči v posebno rezervo za operatorje zrakoplovov, če:

(a) začnejo izvajati letalsko dejavnost iz Priloge I po letu spremljanja, za katero so bili predloženi podatki o tonskih kilometrih v skladu s členom 3e(1) za obdobje iz člena 3c(2) ali

(b) njihovi podatki o tonskih kilometrih izkazujejo povečanje v povprečju za več kot 18 % na letni ravni med letom spremljanja, za katero so bili podatki o tonskih kilometrih predloženi v skladu s členom 3e(1) za obdobje iz člena 3c(2), in drugim zaporednim koledarskim letom navedenega obdobja;

in če njihova dejavnost pod točko (a) ali dodatna dejavnost pod točko (b) ne pomeni, v celoti ali delno, nadaljevanja letalske dejavnosti, ki jo je pred tem opravljal drug operator zrakoplova.

2. Operator zrakoplova, ki je v skladu z odstavkom 1 upravičen do pravic, lahko zaprosi za brezplačno dodelitev pravic iz posebne rezerve z oddajo vloge pri pristojnemu organu svoje države članice upravljavke. Vsaka vloga se vloži do 30. junija tretjega leta obdobja iz člena 3c(2), na katero se vloga nanaša.

Operatorju zrakoplova se po odstavku 1(b) ne dodeli več kot 1000000 pravic.

[…]

8. Države članice ponudijo na dražbi vse nedodeljene pravice iz posebne rezerve.

[…]“

16. Člen 10a(19) Direktive 2003/87 določa:

„Za naprave, ki so prenehale opravljati dejavnosti, brezplačna dodelitev pravic ni možna, razen če upravljavec pristojnemu organu dokaže, da bo proizvodnja v tej napravi v določenem in razumnem času ponovno oživela. Naprave, katerim je dovoljenje za emisije toplogrednih plinov prenehalo veljati ali pa je bilo preklicano, in naprave, katerih obratovanje ali ponovni zagon tehnično ni mogoč, veljajo kot naprave, ki so prenehale opravljati svoje dejavnosti.“

17. Člen 12 Direktive 2003/87, naslovljen „Prenos, predaja in ukinitev pravic“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da so pravice prenosljive med:

(a) osebami v Uniji;

(b) osebami v Uniji in osebami v tretjih državah, kadar se take pravice priznajo v skladu s postopkom iz člena 25, pri čemer se uporabljajo samo omejitve, ki jih ureja ta direktiva ali so sprejete v skladu s to direktivo.

[…]

2a. Države članice upravljavke zagotovijo, da vsako leto do 30. aprila vsak operator zrakoplova preda število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz letalskih dejavnosti v predhodnem koledarskem letu in preverjenim v skladu s členom 15, ki so na seznamu v Prilogi I in ki jih letalski operater izvaja. Države članice zagotovijo, da se pravice, predane v skladu s tem odstavkom, nato ukinejo.

[…]“

18. Člen 13 Direktive 2003/87, naslovljen „Veljavnost pravic“, določa:

„Veljavnost pravic, izdanih od 1. januarja 2013 naprej, ni omejena. Za pravice, izdane od 1. januarja 2021 naprej, se navede, v katerem desetletnem obdobju, šteto od 1. januarja 2021, so bile izdane; te pravice veljajo za emisije od prvega leta navedenega obdobja naprej.“

19. Člen 19 te direktive, naslovljen „Registri“, določa:

„1. Pravice, izdane od 1. januarja 2012 dalje, se vodijo v registru Unije za izvajanje postopkov vodenja računov, odprtih v državi članici, ter dodeljevanje, predajo in ukinitev pravic v okviru aktov Komisije, navedenih v odstavku 3.

[…]

3. Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 23 za dopolnitev te direktive z določitvijo vseh potrebnih zahtev v zvezi z registrom Unije – za obdobje trgovanja, ki se začne 1. januarja 2013, in nadaljnja obdobja – v obliki standardiziranih elektronskih zbirk podatkov, ki vsebujejo skupne podatkovne elemente, da se omogoči sledenje izdaje, posesti, prenosa in ukinitve pravic, kot velja, in za zagotovitev javnega dostopa in zaupnosti, kot je ustrezno. Ti delegirani akti vključujejo tudi določbe o začetku izvajanja pravil o medsebojnem priznavanju pravic v sporazumih za povezovanje sistemov trgovanja z emisijami.

4. Akti, navedeni v odstavku 3, vsebujejo ustrezne modalitete, da lahko register Unije izvaja transakcije in druge dejavnosti za izvajanje ureditve iz člena 25(1b). Navedeni akti vključujejo tudi postopke za spremembo in izredno upravljanje registra Unije v zvezi z vprašanji iz odstavka 1 tega člena. Vsebujejo ustrezne modalitete, na podlagi katerih se v registru Unije zagotovi, da države članice lahko dajejo pobude o izboljšanju učinkovitosti, vodenju upravnih stroškov in ukrepov nadzora kakovosti.“

20. Člen 20 Direktive 2003/87, naslovljen „Centralni administrator“, določa:

„1. Komisija imenuje centralnega administratorja za vodenje neodvisne evidence transakcij, v kater[o] se zapisujejo izdaje, prenosi in ukinitve pravic.

2. Centralni administrator opravi avtomatizirano preveritev vsake transakcije v registrih prek neodvisne evidence transakcij, s čimer zagotovi, da ni nobenih nepravilnosti pri izdaji, prenosu in ukinitvi pravic.

[…]“

21. Člen 28a navedene direktive, naslovljen „Odstopanja, ki se uporabljajo pred izvajanjem globalnega tržnega ukrepa ICAO“, določa:

„1. Države članice z odstopanjem od člena 12(2a), člena 14(3) in člena 16 zahteve iz navedenih določb obravnavajo kot izpolnjene in ne ukrepajo proti operatorjem zrakoplovov, kar zadeva:

(a) vse emisije iz letov na letališča v državah zunaj EGP in z njih v vsakem koledarskem letu od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2023, ob upoštevanju pregleda iz člena 28b;

(b) vse emisije iz letov med letališčem v najbolj oddaljeni regiji v smislu člena 349 Pogodbe o delovanju Evropske unije in letališčem v drugi regiji EGP v vsakem koledarskem letu od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2023, ob upoštevanju pregleda iz člena 28b.

[…]

2. Z odstopanjem od členov 3e in 3f se operatorjem zrakoplovov, za katere veljajo odstopanja iz točk (a) in (b) odstavka 1 tega člena, vsako leto izda določeno število brezplačnih pravic, zmanjšano v sorazmerju z zmanjšano obveznostjo predaje iz navedenih točk.

Z odstopanjem od člena 3f(8) se pravice, ki se ne dodelijo iz posebne rezerve, ukinejo.

Od 1. januarja 2021 se pri številu pravic, dodeljenih operatorjem zrakoplovov, upošteva uporaba linearnega faktorja iz člena 9, ob upoštevanju pregleda iz člena 28b.

Države članice pred 1. septembrom 2018 glede dejavnosti v obdobju od 1. januarja 2017 do 31. decembra 2023 objavijo število pravic za letalstvo, dodeljenih vsakemu operatorju zrakoplova.

3. Z odstopanjem od člena 3d države članice na dražbi prodajo zmanjšano število pravic za letalstvo, zmanjšano v sorazmerju z zmanjšanim številom vseh izdanih pravic.

4. Z odstopanjem od člena 3d(3) se število pravic, ki jih za obdobje od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2023 na dražbi ponudi vsaka država članica, zmanjša, tako da ustreza deležu njenih dodeljenih emisij iz letov, za katere se ne uporablja odstopanje iz točk (a) in (b) odstavka 1 tega člena.

[…]“

22. Člen 28b, naslovljen „Poročanje in pregled Komisije glede izvajanja globalnega tržnega ukrepa ICAO“, določa:

„[…]

2. Komisija v roku 12 mesecev po tem, ko ICAO sprejme ustrezne instrumente, in preden začne veljati globalni tržni ukrep, Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo, v katerem preuči načine prenosa navedenih instrumentov v pravo Unije z revizijo te direktive. […]

[…]“

23. Priloga I k Direktivi 2003/87, naslovljena „Vrste dejavnosti, za katere se uporablja ta direktiva“, v zvezi s kategorijo „Letalstvo“ določa:

„[…]

Ta dejavnost ne vključuje:

[…]

(j) letov, ki bi, če ne bi bilo te točke, spadali v to dejavnost, v kolikor jih opravijo operatorji v komercialnem zračnem prevozu,

– ki opravijo manj kot 243 letov v posameznem obdobju v treh zaporednih štirimesečnih obdobjih ali

– katerih skupna letna količina emisij letov je manj kot 10000 ton letno.“

2. Uredba 389/2013

24. Člen 6 Uredbe št. 389/2013, naslovljen „Evidenca transakcij Evropske unije“, določa:

„1. V skladu s členom 20 Direktive 2003/87/ES se za transakcije znotraj področja uporabe te uredbe vzpostavi evidenca transakcij Evropske unije (EUTL), ki ima obliko standardizirane elektronske podatkovne baze. EUTL se uporablja tudi za evidentiranje vseh informacij v zvezi s številom in prenosi kjotskih enot, ki so na voljo v skladu s členom 6(2) Odločbe št. 280/2004/ES.

2. Centralni administrator upravlja in vzdržuje EUTL v skladu z določbami te uredbe.

[…]“

25. Člen 9 te uredbe, naslovljen „Računi“, določa:

„1. Države članice in centralni administrator zagotovijo, da vsak register KP in register Unije vsebujeta račune, kot so opredeljeni v Prilogi I.

[…]“

26. Člen 10 te uredbe, naslovljen „Status računov“, določa:

„1. Računi imajo lahko enega izmed naslednjih statusov: odprt, blokiran, izključen ali zaprt.

[…]

3. Na zaprtih računih se ne more začeti noben postopek. Zaprtega računa ni mogoče znova odpreti in tak račun tudi ne more sprejemati enot.

[…]

5. Po prejemu obvestila od pristojnega organa, da leti določenega operaterja zrakoplova v zadevnem letu niso več vključeni v sistem Unije v skladu s Prilogo I k Direktivi 2003/87/ES,

nacionalni administrator najprej zadevnemu operaterju zrakoplova pošlje predhodno obvestilo, nato pa spremeni status zadevnega računa operaterja zrakoplova v ‚izključen', dokler ne prejme obvestila pristojnega organa, da so leti operaterja zrakoplova ponovno vključeni v sistem Unije.

6. Na izključenih računih ni mogoče začeti nobenega postopka, razen postopkov, navedenih v členih 25 in 68, ter postopkov, navedenih v členih 35 in 67, za obdobje, v katerem status računa ni bil nastavljen na ‚izključen'."

27. Člen 29 Uredbe št. 389/2013, naslovljen „Zapiranje računov operaterjev zrakoplovov", določa:

„Nacionalni administrator zapre račune operaterjev zrakoplovov le, če mu tako naroči pristojni organ, ker se je v obvestilu imetnika računa ali z drugimi dokazi seznanil s tem, da se je operater zrakoplova združil z drugim operaterjem zrakoplova ali je operater zrakoplova prenehal izvajati vse dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES."

28. Člen 32 te uredbe, naslovljen „Pozitivno stanje na računih, ki naj bi se zaprli", določa:

„1. Če je na računu, ki naj bi ga administrator zaprl v skladu s členi 27, 28 in 29, pozitivno stanje pravic do emisije ali kjotskih enot, administrator od imetnika računa zahteva, naj določi drug račun, na katerega se prenesejo te pravice do emisije oziroma kjotske enote. Če imetnik računa na zahtevo administratorja ne odgovori v 40 delovnih dneh, administrator pravice do emisije in kjotske enote prenese na svoj nacionalni račun.

[…]"

29. Člen 40 te uredbe, naslovljen „Narava pravic in dokončnost transakcij", določa:

„1. Pravica do emisije ali kjotska enota je zamenljiv in dematerializiran instrument, s katerim je mogoče trgovati na trgu.

2. Dematerializirana narava pravic in kjotskih enot pomeni, da njihov zapis v registru Unije predstavlja dokaz *prima facie*, ki je zadosten za dokazovanje lastništva nad njimi kot tudi nad čemer koli drugim, kar se v skladu s to uredbo upravlja v registru ali ima pooblastilo, da se lahko evidentira v registru Unije.

[…]

4. Kupec in imetnik pravice do emisije ali kjotske enote, ki ravna v dobri veri, pridobi lastništvo nad pravico do emisije ali kjotsko enoto brez kakršnih koli napak na lastniški pravici, ki izvirajo od prenositelja."

30. Člen 41 te uredbe, naslovljen „Ustvarjanje pravic", določa:

„1. Centralni administrator lahko ustvari račun za skupno količino pravic v EU, račun za skupno količino pravic za letalstvo v EU, račun za dražbe v EU, račun za dražbe za letalstvo v EU, račun za zamenjavo dobropisov v EU in račun za mednarodne dobropise v EU, kot je ustrezno, ter ustvari ali prekliče račune in pravice v skladu z določbami prava Unije, vključno z določbami člena 3e(3), členov 9 in 9a, člena 10a(8) in člena 11a Direktive 2003/87/ES, člena 10(1) Uredbe (EU) št. 1031/2010 [(UL 2010, L 302, str. 1)] ali člena 41(1) Uredbe (EU) št. 920/2010 [(UL 2010, L 270, str. 1)].

[…]“

31. Člen 46 Uredbe št. 389/2013, naslovljen „Prenos pravic za letalstvo, ki bodo brezplačno dodeljene“, določa:

„1. Centralni administrator pravočasno prenese pravice za letalstvo z računa za skupno količino pravic za letalstvo v EU na račun za dodelitev pravic za letalstvo v EU v količini, ki ustreza količini pravic za letalstvo, ki bo dodeljena brezplačno in določena s sklepom Komisije, sprejetim na podlagi člena 3e(3) Direktive 2003/87/ES.

2. Kadar se količina pravic za letalstvo, ki bodo brezplačno dodeljene, poveča s sklepom v skladu s členom 3e(3) Direktive 2003/87/ES, centralni administrator prenese dodatne pravice za letalstvo z računa za skupno količino pravic za letalstvo v EU na račun za dodelitev pravic za letalstvo v EU v količini, ki ustreza povečanju količine pravic za letalstvo, ki bodo dodeljene brezplačno.

3. Kadar se količina pravic za letalstvo, ki bodo brezplačno dodeljene, zmanjša s sklepom v skladu s členom 3e(3) Direktive 2003/87/ES, centralni administrator izbriše pravice za letalstvo z računa za dodelitev pravic za letalstvo v EU v količini, ki ustreza zmanjšanju količine pravic za letalstvo, ki bodo dodeljene brezplačno.“

32. Člen 50 te uredbe, naslovljen „Izbris pravic za letalstvo“, določa:

„Centralni administrator zagotovi, da se na koncu vsakega obdobja trgovanja vse pravice, ki so ostale na računu za dodelitev pravic za letalstvo v EU, prenesejo na račun za izbris pravic v Uniji.“

33. Člen 54 te uredbe, naslovljen „Vnos preglednic nacionalnih dodelitev za letalstvo v EUTL“, določa:

„1. Vse države članice do 30. decembra 2012 obvestijo Komisijo o svojih preglednicah nacionalnih dodelitev za letalstvo za obdobje 2013–2020. Države članice zagotovijo, da preglednice nacionalnih dodelitev za letalstvo vključujejo informacije iz Priloge XI.

2. Komisija centralnemu administratorju naroči, naj preglednico nacionalnih dodelitev za letalstvo vnese v EUTL, če meni, da je preglednica nacionalnih dodelitev za letalstvo skladna z Direktivo 2003/87/ES, zlasti z dodelitvami, ki jih države članice izračunajo in objavijo v skladu s členom 3e(4) navedene direktive. V nasprotnem primeru Komisija preglednico nacionalnih dodelitev za letalstvo v razumnem roku zavrne in o tem nemudoma obvesti zadevno državo članico ter navede razloge za zavrnitev in opredeli merila, ki morajo biti izpolnjena, da bo naslednjič preglednica sprejeta. Zadevna država članica Komisiji predloži prenovljeno preglednico nacionalnih dodelitev za letalstvo v roku treh mesecev.“

34. Člen 55 te uredbe, naslovljen „Spremembe preglednic nacionalnih dodelitev za letalstvo“, določa:

„1. Nacionalni administrator spremeni preglednico nacionalnih dodelitev za letalstvo v EUTL, če:

(a) je operater zrakoplova prenehal opravljati vse dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES;

[…]

2. Država članica Komisijo obvesti o spremembah v svoji preglednici nacionalnih dodelitev za letalstvo v zvezi z:

(a) vsemi dodelitvami iz posebne rezerve v skladu s členom 3f Direktive 2003/87/ES;

(b) katero koli prilagoditvijo po sprejetju ukrepov v skladu s členom 25a Direktive 2003/87/ES;

(c) katero koli drugo spremembo, ki ni navedena v odstavku 1.

3. Komisija centralnemu administratorju naroči, naj preglednico nacionalnih dodelitev za letalstvo v EUTL ustrezno spremeni, če meni, da je sprememba preglednice nacionalnih dodelitev za letalstvo v skladu z Direktivo 2003/87/ES, zlasti z dodelitvami, ki se izračunajo in objavijo v skladu s členom 3f(7) navedene direktive v primeru dodelitev iz posebne rezerve. V nasprotnem primeru Komisija spremembe v razumnem roku zavrne in o tem nemudoma obvesti državo članico ter navede razloge za zavrnitev in opredeli merila, ki morajo biti izpolnjena, da bodo spremembe naslednjič sprejete.

[…]“

35. Člen 56 Uredbe št. 389/2013, naslovljen „Brezplačna dodelitev pravic za letalstvo“, določa:

„1. Nacionalni administrator za vsakega operaterja zrakoplova in za vsako leto označi, ali je operater zrakoplova upravičen do dodelitve za zadevno leto v preglednici nacionalnih dodelitev za letalstvo ali ne.

2. Centralni administrator od 1. februarja 2013 zagotovi, da register Unije samodejno prenaša pravice za letalstvo z računa za dodelitev pravic za letalstvo v EU skladno z zadevno preglednico dodelitev na zadevni odprti ali blokirani račun operaterja zrakoplova, ob upoštevanju podrobnosti samodejnega prenosa, opredeljenih v specifikacijah za izmenjavo podatkov in tehničnih specifikacijah iz člena 105.

3. Kadar izključeni račun operaterja zrakoplova ne prejme pravic na podlagi odstavka 2, se navedene pravice na ta račun ne prenesejo, če se njegov status pozneje spremeni v odprtega.“

B. Nemško pravo

1. Zakon o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov (TEHG)

36. Člen 2 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zakon o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov) z dne 21. julija 2011 (BGBl. 2011 I, str. 1475, v nadaljevanju: TEHG), naslovljen „Področje uporabe“,[5] določa:

„[…]

[5] Različica z dne 13. julija 2017.

(6) V zvezi z letalskimi dejavnostmi so na področje uporabe tega zakona vključene vse emisije zrakoplova, ki nastanejo zaradi porabe goriva. Poraba goriva zrakoplova zajema tudi gorivo, potrebno za obratovanje pomožnih motorjev. Ta zakon se uporablja le za letalske dejavnosti, ki jih opravljajo operatorji zrakoplovov:

1. ki so imetniki veljavne operativne licence, izdane v Nemčiji […]; ali

2. ki so […] pripisani Nemčiji kot državi članici upravljavki in ki niso imetniki veljavne operativne licence, izdane v drugi pogodbenici Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru.

[…]“

37. Člen 9 TEHG, naslovljen „Brezplačna dodelitev pravic operatorjem naprav“, določa:

„[…]

(6) Odločba o dodelitvi pravic se odpravi, če jo je treba zaradi pravnega akta Evropske unije spremeniti za nazaj. To ne posega v člena 48 in 49 Verwaltungsverfahrensgesetz [(zakon o upravnem postopku, v nadaljevanju: VwVfG)].“

38. Člen 11, naslovljen „Splošna brezplačna dodelitev pravic upravljavcem zrakoplovov“,[6] določa:

„(1) Operatorju zrakoplovov se v posameznem obdobju trgovanja brezplačno dodeli določeno število pravic za letalstvo, ki ustreza obsegu prevoznih storitev, opravljenih v izhodiščnem letu, v tonskih kilometrih ter referenčnemu merilu, izračunanemu v skladu s členom 3e(3), prvi stavek, točka (e), in členom 3e(3), drugi stavek, Direktive 2003/87.

(2) Referenčno leto za prevozne storitve je koledarsko leto, ki se konča 24 mesecev pred začetkom obdobja, na katero se dodelitev nanaša. Za obdobje trgovanja 2012 in obdobje trgovanja 2013–2020 je izhodiščno leto 2010.

(3) Operator zrakoplovov za pridobitev dodelitve pravic za obdobje trgovanja pri pristojnem organu vloži vlogo najmanj 21 mesecev pred začetkom obdobja, na katero se ta nanaša. Operator zrakoplovov po izteku tega roka ni več upravičen do brezplačne dodelitve pravic za letalstvo. Prvi in drugi stavek se ne uporabljata za obdobje trgovanja 2012 ali za obdobje trgovanja 2013–2020.

(4) Operator zrakoplovov v vlogi navede obseg prevoznih storitev, ki jih je v referenčnem letu opravil v okviru letalskih dejavnosti. Te se določijo v skladu z zahtevami iz Uredbe Komisije [(EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012] o spremljanju emisij toplogrednih plinov [in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87 (UL 2012, L 181, str. 30)]. Če operator zrakoplovov predloži poročilo o razdalji in koristnem tovoru v skladu s členom 5(1), prvi stavek, Datenerhebungsverordnung 2020 [(uredba o zbiranju podatkov iz leta 2020)], se to poročilo šteje za vlogo za dodelitev pravic za obdobje trgovanja 2012 in za obdobje trgovanja 2013–2020, razen če operator zrakoplovov v roku enega meseca po začetku veljavnosti tega akta vloži ugovor. Operator zrakoplovov v primeru vložitve ugovora ni več upravičen do vložitve vloge za brezplačno dodelitev pravic iz odstavka 1. Informacije o obsegu prevoznih storitev preveri organ,

[6] Različica z dne 15. julija 2013.

pristojen za preverjanje, v skladu s členom 21. Ta določba se ne uporablja, če je bila izjava o razdalji in koristnem tovoru že preverjena v skladu s členom 11 uredbe o zbiranju podatkov iz leta 2020.

(5) Pristojni organ predloži vlogo [Komisiji] najmanj 18 mesecev pred začetkom obdobja trgovanja. Pristojni organ preveri informacije glede prevoznih storitev, ki jih je navedel vlagatelj, in [Komisiji] predloži le tiste informacije, ki so ob izteku roka, določenega za predložitev vloge, dovolj zanesljive. Če pristojni organ za obravnavo vloge in preverjanje v njej navedenih informacij potrebuje dodatne informacije ali dokazila, operator zrakoplovov te informacije na zahtevo pristojnega organa predloži v roku, ki ga določi ta organ.

(6) Pristojni organ v treh mesecih po datumu, na katerega [Komisija] objavi referenčno merilo iz člena 3e(3) Direktive 2003/87, brezplačno dodeli pravice. Pristojni organ v *Bundesanzeiger* (zvezni uradni list) objavi seznam imen operatorjev zrakoplovov in število dodeljenih pravic.“

39. Člen 11 TEHG, naslovljen „Brezplačna dodelitev pravic operatorjem zrakoplovov“,[7] določa:

„(1) Za operatorje zrakoplovov, ki so jim bile pravice do emisije za obdobje trgovanja 2013–2020 v skladu s členom 11 ali 12 tega zakona v različici, ki se je uporabljala do 24. januarja 2019, dodeljene brezplačno, se taka dodelitev v skladu s členom 28a(2) Direktive 2003/87 še naprej uporablja tudi za obdobje od leta 2021 do leta 2023, in sicer do števila pravic, dodeljenih za leto 2020. Za dodelitev pravic od leta 2021 naprej se uporablja linearni faktor zmanjšanja, določen v členu 9 Direktive 2003/87.

[…]

(6) Odločba o dodelitvi pravic se odpravi, če jo je treba naknadno spremeniti zaradi pravnega akta Evropske unije, zlasti pa zaradi opravljenega pregleda iz člena 28b Direktive 2003/87, ali če operator zrakoplovov preneha opravljati letalske dejavnosti. To ne posega v člena 48 in 49 [VwVfG].“

40. Člen 30 TEHG, naslovljen „Izvajanje obveznosti predaje“, določa:

„[…]

(3) Operator je še naprej zavezan, da najpozneje do 31. januarja naslednjega leta preda vse manjkajoče pravice; če so bile emisije ocenjene na podlagi odstavka 2 tega člena, se pravice predajo glede na opravljeno oceno. Če operator manjkajočih pravic ne preda najpozneje do 31. januarja naslednjega leta, se pravice, do dodelitve ali izdaje katerih je operator upravičen, pobotajo z njegovo obveznostjo na podlagi prvega stavka.“

[7] Različica iz člena 1, št. 11, akta z dne 18. januarja 2019 z učinkom od 25. januarja 2019.

2. Zakon o upravnem postopku (VwVfG)

41. Člen 48 VwVfG, naslovljen „Odprava nezakonitega upravnega akta“, določa:

„(1) Nezakonit upravni akt se lahko, čeprav je postal dokončen, v celoti ali deloma odpravi bodisi za nazaj bodisi za naprej. Upravni akt, s katerim se prizna pravica ali ugodnost, upoštevna v sodnem postopku, oziroma potrdi obstoj take pravice ali ugodnosti (ugodilen upravni akt), se lahko odpravi le ob upoštevanju omejitev iz odstavkov od 2 do 4.

(2) Nezakonitega upravnega akta, s katerim se dodeli enkratna ali redna denarna dajatev oziroma deljiva dajatev v naravi ali je od njega odvisna dodelitev, ni mogoče odpraviti, če se je prejemnik zanašal na obstoj navedenega upravnega akta in če njegovo zaupanje šteje za vredno varstva glede na javni interes, ki obstaja za odpravo. Tako zaupanje je praviloma vredno varstva, če je prejemnik uporabil dajatve ali prevzel finančne obveznosti, od katerih ne more več odstopiti oziroma od katerih lahko odstopi le na lastno škodo, česar pa od njega ni mogoče razumno zahtevati. Prejemnik se ne more sklicevati na zaupanje, če:

1. je upravni akt pridobil z zvijačo, grožnjo ali s podkupovanjem;

2. je upravni akt pridobil na podlagi navedbe vsebinsko napačnih ali nepopolnih podatkov;

3. je bil seznanjen z nezakonitostjo upravnega akta ali zanjo ni vedel zaradi hude malomarnosti.

V primerih iz tretjega stavka se upravni akt načeloma odpravi z učinkom za nazaj.

(3) Če se nezakonit upravni akt, ki ni zajet v odstavku 2, odpravi, organ na podlagi vloge povrne škodo, ki jo zadevna oseba utrpi zaradi zanašanja na nadaljnji obstoj upravnega akta, če njeno zaupanje šteje za vredno varstva glede na javni interes. Uporablja se tretji stavek odstavka 2. Vendar se škoda v finančnem smislu povrne največ do zneska, ki ne presega višine interesa, ki ga ima zadevna oseba glede nadaljnjega obstoja upravnega akta. Organ določi znesek finančne škode, ki jo je treba povrniti. Vloga se lahko vloži le v roku enega leta, ki začne teči takoj, ko organ o tem obvesti zadevno osebo.

(4) Če se organ seznani z dejstvi, zaradi katerih je odprava nezakonitega upravnega akta upravičena, se akt lahko odpravi le v roku enega leta po taki seznanitvi. To ne velja v primeru odstavka 2, tretji stavek, točka 1.

(5) Ko postane upravni akt dokončen, odloča o odpravi tega akta organ, ki je pristojen v skladu s členom 3. To velja tudi, če je zadevni upravni akt, ki ga je treba odpraviti, izdal drug organ.“

42. Člen 49 VwVfG, naslovljen „Razveljavitev zakonitega upravnega akta“, določa:

(1) Zakonit zavrnilni upravni akt se lahko, čeprav je postal dokončen, v celoti ali deloma razveljavi z učinkom za naprej, razen če bi bilo treba ponovno izdati upravni akt s podobno vsebino ali če zadevnega akta ni mogoče razveljaviti iz drugih razlogov.

(2) Zakonit ugodilen upravni akt se lahko, čeprav je postal dokončen, v celoti ali deloma razveljavi z učinkom za naprej le:

1. če je razveljavitev dopustna na podlagi zakona ali če je pravica do razveljavitve določena v upravnem aktu kot takem;

2. če je upravni akt pogojen z obveznostjo, ki je prejemnik ne izpolni v celoti ali v določenem roku;

3. če bi organ imel pravico, da upravnega akta zaradi naknadne spremembe okoliščin ne izda, in če bi bila opustitev razveljavitve v nasprotju z javnim interesom;

4. če bi organ imel pravico, da upravnega akta zaradi spremembe zakonske določbe ne izda, če prejemnik ni izkoristil možnosti pridobitve dajatve oziroma ni prejel nobenih dajatev, ki izhajajo iz tega upravnega akta, in če bi bila opustitev razveljavitve v nasprotju z javnim interesom;

5. zaradi preprečevanja oziroma odprave resne škode za skupno dobro. Člen 48(4) se uporablja smiselno.

(3) Zakonit upravni akt, s katerim se dodeli enkratna ali redna denarna dajatev oziroma deljiva dajatev v naravi za poseben namen ali je od njega odvisna dodelitev, se lahko, čeprav je vmes postal dokončen, v celoti ali deloma odpravi z učinkom za nazaj:

1. če se dajatev, ko je enkrat izplačana, ne uporablja oziroma če se ne uporablja brez nepotrebnega odlašanja ali za to, za kar je bila predvidena v zadevnem upravnem aktu;

2. če je v upravnem aktu določena obveznost, ki je prejemnik bodisi ne izpolni bodisi je ne izpolni v predpisanem roku. Člen 48(4) se uporablja smiselno.

(4) Razveljavljeni upravni akt postane ničen z dnem začetka veljavnosti razveljavitve, razen če organ določi drugače.

(5) Ko postane upravni akt dokončen, odloča o razveljavitvi tega akta organ, ki je pristojen v skladu z členom 3. To velja tudi, če je zadevni upravni akt, ki ga je treba razveljaviti, izdal drug organ.

(6) Če se v primerih, ki jih zajema odstavek 2, točke od 3 do 5, razveljavi ugodilen upravni akt, organ po prejemu vloge povrne škodo, ki jo utrpi zadevna oseba zaradi zanašanja na nadaljnji obstoj upravnega akta, če njeno zaupanje šteje za vredno varstva. Člen 48(3), od tretjega do petega stavka, se ustrezno uporablja. Za reševanje sporov glede odškodnine so pristojna splošna sodišča.“

III. Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

43. Družba Air Berlin je do druge polovice leta 2017 delovala kot komercialni operator zrakoplovov, v tem obdobju pa so zanjo veljale obveznosti na podlagi sistema Unije za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: obveznosti EU ETS). Urad za trgovanje s pravicami do emisije je z odločbo z dne 12. decembra 2011 družbi Air Berlin dodelil skupno 28.759.739 pravic za letalstvo za obdobji dodelitve 2012 in 2013–2020. Za leta od 2013 do 2020 je bilo dodeljenih 3.174.922 pravic za letalstvo za vsako leto. Z odločbo z dne 15. januarja 2015 je urad za trgovanje s pravicami do emisije odločbo o dodelitvi z dne

12. decembra 2011 delno odpravil in določil dodelitev 18.779.668 pravic za letalstvo. Ta odločba je bila odpravljena zaradi moratorija, ki je bil uveden z Uredbo (EU) št. 421/2014[8], na vključevanje mednarodnih letov iz navedene uredbe v obveznost trgovanja s pravicami do emisije za leta od 2013 do 2016. Navedena odločba o odpravi je bila opredeljena kot dokončna.

44. Družba Air Berlin je 15. avgusta 2017 vložila predlog za uvedbo postopka v primeru insolventnosti nad svojim premoženjem. Pristojno stečajno sodišče je odredilo začasno samoupravljanje premoženja (*vorläufige Eigenverwaltung*) družbe Air Berlin. Družba Air Berlin je 28. oktobra 2017 uradno prenehala izvajati letalske operacije. S sklepom stečajnega sodišča z dne 1. novembra 2017 se je začel glavni postopek v primeru insolventnosti. Za stečajnega upravitelja je bil 16. januarja 2018 imenovan ET (v nadaljevanju: tožeča stranka).

45. Urad za trgovanje s pravicami do emisije je 28. februarja 2018 tožeči stranki kot stečajnemu upravitelju izdal odločbo s šestimi točkami. V točki 1 je urad za trgovanje s pravicami do emisije odločbo z dne 12. decembra 2011, kakor je bila spremenjena z odločbo o delni odpravi z dne 15. januarja 2015, na podlagi nezakonitosti delno odpravil in za obdobje 2013–2020 na novo določil število pravic, ki se dodelijo, in sicer 12.159.960 pravic. V točki 2 je urad za trgovanje s pravicami do emisije delno odpravil dodelitev pravic za obdobje 2013–2020, in sicer v delu, v katerem število dodeljenih pravic po odštetju pravic, dodeljenih za leto 2012, presega 7.599.975 pravic. Urad za trgovanje s pravicami do emisije je navedel, da je bilo spremenjeno število dodeljenih pravic za obdobje 2013–2017 že v celoti izdano in da za obdobje 2018–2020 pravice ne bodo dodeljene. Urad za trgovanje s pravicami do emisije je iz previdnostnih razlogov odredil takojšnjo izvršitev delne odprave zaradi nezakonitosti, navedene v točkah 1 in 2 (točka 3). Poleg tega je bil status računa v registru Unije s takojšnjim učinkom spremenjen v „izključen“ (točki 4 in 5), razveljavitev odprave in razveljavitev statusa računa v „izključen račun“ pa sta bila pridržana (točka 6).

46. Urad za trgovanje s pravicami do emisije je navedel, da odprava iz točke 1 odločbe z dne 28. februarja 2018 temelji na Uredbi (EU) 2017/2392 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 o spremembi Direktive 2003/87 zaradi ohranitve obstoječih omejitev področja uporabe za letalske dejavnosti in priprave na izvajanje globalnega tržnega ukrepa po letu 2021,[9] in zato za leta od 2017 do 2020 ohranil izključitev nekaterih mednarodnih letov iz obveznosti EU ETS[10]. Odprava v točki 2 naj bi bila posledica tega, da je družba Air Berlin po uvedbi postopka v primeru insolventnosti v skladu z lastnimi navedbami 28. oktobra 2017 opustila letalski promet.[11]

47. Urad za trgovanje s pravicami do emisije je ugovor tožeče stranke, vložen zoper odločbo z dne 28. februarja 2018, zavrnil z odločbo z dne 19. junija 2018. Menil je, da se tožeča stranka ne more sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj, saj pravic za letalstvo v skladu s členom 10(5) Uredbe št. 389/2013 ni več mogoče izdati, če zadevni operator zrakoplovov ne opravlja letov, za katere veljajo obveznosti EU ETS. Navedeni urad je poleg tega menil, da se četrti stavek uvodne

[8] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti zaradi izvajanja mednarodnega sporazuma o uporabi enotnega globalnega tržnega ukrepa za emisije iz mednarodnega letalstva do leta 2020 (UL 2014, L 129, str. 1).

[9] UL 2017, L 350, str. 7.

[10] Pravna podlaga za odpravo je bil člen 48(2), prvi stavek, VwVfG, Uredba št. 2017/2392 in člen 28a(2) Direktive 2003/87.

[11] Glede na navedbe, podane v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, je bilo novembra 2017 opravljenih le 23 letov, operativna licenca družbe Air Berlin pa je prenehala veljati 1. februarja 2018. Pravna podlaga za odpravo je bil člen 48(2), prvi stavek, VwVfG v povezavi z nekaterimi določbami TEHG.

izjave 20 Direktive 2008/101 ne bi smel upoštevati, ker se njegova vsebina ne odraža v materialnopravnih določbah prava Unije in ker zakonodajalec Unije ni predvidel njegovega izvajanja.

48. Tožeča stranka je 23. julija 2018 zaprosila za pravno pomoč za vložitev pritožbe zoper posamezne dele odločbe urada za trgovanje s pravicami do emisije. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (višje upravno sodišče dežele Berlin-Brandenburg, Nemčija) je s sklepom z dne 16. decembra 2019 tožeči stranki dodelilo pravno pomoč v postopku na prvi stopnji. Zadevno nacionalno sodišče je v tem sklepu v bistvu ugotovilo, da tako cilj kot tudi sistematika Direktive 2008/101 kažeta na to, da prenehanje opravljanja letalskih dejavnosti ne upravičuje odprave odločbe o dodelitvi. Tako rešitev – ki se tudi navedenemu sodišču ne zdi prepričljiva – naj bi potrjevalo predvsem dejstvo, da novim udeleženem na trgu v skladu s členom 3(f)(1) Direktive 2003/87 ni mogoče dodeliti pravic za letalstvo, če nova letalska dejavnost ali povečanje obsega obstoječe letalske dejavnosti v celoti ali delno pomeni nadaljevanje letalske dejavnosti, ki jo je pred tem opravljal drug operator zrakoplovov. Če bi bilo namreč treba dodelitev pravic v primeru prenehanja opravljanja letalskih dejavnosti odpraviti, naj bi zaradi zelo omejene možnosti za dodeljevanje pravic novim operatorjem zrakoplovov iz rezerve prišlo do znatnega zmanjšanja števila vseh razpoložljivih pravic za letalstvo.

49. Predložitveno sodišče se zato sprašuje, ali je to v skladu z voljo zakonodajalca Unije, saj naj bi se sprva nameravalo dodeliti 100 % zgodovinskih emisij letalskega sektorja, ta količina pa naj bi se na koncu zmanjšala na 97 % oziroma 95 % (člen 3c(1) in (2) Direktive 2003/87). Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (višje upravno sodišče dežele Berlin-Brandenburg) prav tako navaja, da je zakonodajalec Unije – ki je v členu 10a(19) in (20) Direktive 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87 z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov[12] že sprejel posebna pravila glede dodelitve pravic nepremičnim napravam, ki so prenehale opravljati dejavnost ali so bistveno zmanjšale obseg dejavnosti – spremenil pravilo v členu 10a(20), in sicer, ko je sprejel Direktivo 2018/410, s katero je bila spremenjena Direktiva 2003/87, pri čemer pa ni izkoristil priložnosti, da bi hkrati uredil tudi postopek, ki bi se uporabljal, če bi operator zrakoplovov delno ali v celoti prenehal opravljati svoje dejavnosti.

50. Urad za trgovanje s pravicami do emisije je z odločbo z dne 26. aprila 2019, naslovljeno na tožečo stranko, ugotovil, da je tožeča stranka do 30. aprila 2018 vrnila 795.754 pravic manj, kot bi jih morala, in zato odredil plačilo zneska v višini 82.806.161 EUR in 24 centov. Urad za trgovanje s pravicami do emisije se o pritožbi, vloženi zoper to odločbo, še ni izrekel.

51. Tožeča stranka v pritožbi z dne 2. januarja 2020, vloženi pri predložitvenem sodišču, navaja, da za delno odpravo dodelitve pravic iz točke 2 odločbe urada za trgovanje s pravicami do emisije z dne 28. februarja 2018 ni nobene pravne podlage. Taka odprava naj ne bi mogla temeljiti na členih 48 in 49 VwVfG (odprava nezakonitega upravnega akta oziroma razveljavitev zakonitega upravnega akta), ker naj niti člen 11 TEHG niti druge določbe TEHG ne bi vsebovali predpisov o odpravi sprejete odločbe o dodelitvi pravic operatorju zrakoplovov. Odpravi dodelitve pravic naj bi nasprotovala tudi volja zakonodajalca Unije, saj naj bi bil nadaljnji obstoj pravice do dodelitve nedvoumno naveden v besedilu uvodne izjave 20 Direktive 2008/101. To naj bi bilo tudi upravičeno, ker naj bi skupna količina dodeljenih pravic do emisije ostala nespremenjena.

[12] UL 2009, L 140, str. 63.

52. Vsekakor naj bi družba Air Berlin legitimno pričakovala, da bo odločba o dodelitvi pravic ostala v veljavi, in naj bi pravice za letalstvo, ki so ji bile izdane leta 2017, večinoma prodala že spomladi/poleti leta 2017. To naj bi storila v pričakovanju in zaupanju, da ji bodo v naslednjih letih obdobja trgovanja izdane pravice do emisije. Stečaja naj v trenutku prodaje pravic za letalstvo, izdanih leta 2017, še ne bi bilo mogoče predvideti.

53. Na podlagi informacij, ki jih ima tožeča stranka trenutno na voljo, je bilo družbi Air Berlin financiranje odpovedano 11. avgusta 2017. Ta odpoved nadaljnjih kreditnih aranžmajev naj bi bila nepričakovana in naj bi tako povzročila insolventnost družbe Air Berlin. Tudi če bi bilo mogoče stečaj v trenutku prodaje že predvideti, naj bi bilo treba legitimno pričakovanje družbe Air Berlin vseeno varovati.

54. Vsa letala flote družbe Air Berlin naj bi bila najeta pri različnih lizingodajalcih. V okviru predhodnega postopka in tudi po začetku postopka v primeru insolventnosti naj bi bili letališki sloti, dodeljeni družbi Air Berlin, v povezavi s prodajo sredstev prodani drugim letalskim družbam. Tožeča stranka naj ne bi vedela, ali so ta podjetja prevzete slote dejansko uporabljala, kot jih je prej uporabljala družba Air Berlin, ali pa so opravljala lete na drugih linijah. Prodani sloti naj bi bili namenjeni za kratke in srednje dolge linije.

55. Tožeča stranka meni, da nadaljevanje letalskih dejavnosti v smislu člena 3f(1) Direktive 2003/87 ni bistveno za vprašanje nadaljnjega obstoja pravice do dodelitve za upravljavce zrakoplovov. Poleg tega naj vprašanje, kdaj gre za nadaljevanje letalske dejavnosti v smislu zgoraj navedene določbe, do zdaj v sodni praksi ne bi bilo pojasnjeno.

56. Dalje, tožeča stranka meni, da pogoji za uporabo člena 49(2)(3) VwVfG niso izpolnjeni. Ne more razumeti, zakaj naj bi bil brez odprave odločbe o dodelitvi ogrožen javni interes za delovanje sistema EU ETS in zakaj naj bi bila družbi Air Berlin neupravičeno omogočena korist v škodo drugih udeležencev na trgu. Nevarnosti izkrivljanja konkurence naj ne bi bilo, ker naj družba Air Berlin ne bi več konkurirala na trgu.

57. Tožena stranka trdi, da člena 48 in 49 VwVfG predstavljata zadostno podlago za odpravo dodelitve pravic za obdobje 2018–2020. Prvotna dodelitev za obdobje 2013–2020 naj bi temeljila na predpostavki, da bo družba Air Berlin letalsko dejavnost, za katero velja obveznost EU ETS, opravljala do leta 2020. Družba Air Berlin naj od dokončnega prenehanja izvajanja letalskih operacij ne bi več spadala v sistem EU ETS, s tem pa tudi ne več na področje uporabe TEHG. S prenehanjem veljavnosti operativne licence naj družba Air Berlin ne bi bila več operator zrakoplovov. V skladu s TEHG naj bi bila upravičenost do dodelitve vezana na obstoj obveznosti EU ETS. To naj ne bi bilo v nasprotju s pravom Unije. Sodišče naj bi v sodbi z dne 28. februarja 2018, Trinseo Deutschland (C-577/16, EU:C:2018:127), izrecno razsodilo, da naprava spada v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov le, če proizvaja neposredne emisije CO_2. V skladu s to sodbo naj bi se lahko takšne pravice brezplačno dodelile samo tistim napravam, za dejavnosti katerih v skladu s členom 2(1) Direktive 2003/87 velja sistem EU ETS. Ti preudarki naj bi se smiselno uporabljali za letalske dejavnosti.

58. Člen 10(5) Uredbe št. 389/2013 naj bi določal, da se status računa operaterja zrakoplovov, ki ne opravlja več letov, ki so vključeni v sistem EU ETS, spremeni v „izključen“. Na takem računu naj v skladu s členom 10(6) Uredbe št. 389/2013 ne bi bilo več mogoče začeti nobenega postopka, razen za obdobje, v katerem status računa še ni bil nastavljen na „izključen“. Člen 56(1) Uredbe št. 389/2013 naj bi določal, da nacionalni administrator v preglednici nacionalnih dodelitev za

letalstvo za vsako leto označi, ali je posamezni operater zrakoplovov upravičen do dodelitve za zadevno leto ali ne. Vključitev teh določb v Uredbo št. 389/2013 naj bi dokazovala, da je odprava odločb o dodelitvi zagotovo zakonita.

59. Uvodna izjava 20 Direktive 2008/101 naj bi bila v nasprotju s sistemom EU ETS. Ta uvodna izjava naj bi bila oblikovana pred sprejetjem Uredbe št. 389/2013, ki je z njo nedvomno v nasprotju, in naj v uredbah št. 421/2014 in 2017/2392, s katerima je bila spremenjena Direktiva 2003/87 v zvezi z letalstvom, ne bi bila ponovljena.

60. Tožeča stranka naj se tudi ne bi mogla sklicevati na legitimno pričakovanje, ki ga je treba varovati. Tako stališče naj ne bi bilo mogoče niti na podlagi predpisov o dodelitvi niti na podlagi ravnanja tožene stranke. Odprava naj bi bila tudi v javnem interesu. Če bi pravice prišle na trg, naj bi se zaobšlo načelo prava trgovanja z emisijami. S tem naj bi se izkrivila tržna cena.

61. Po mnenju tožene stranke ohranitev dodelitve po prenehanju letalskih dejavnosti ni združljiva s prepovedjo državnih pomoči v skladu s členom 107 PDEU, načelom odprtega tržnega gospodarstva s svobodno konkurenco v skladu s členom 119(1) PDEU, lastninsko pravico v skladu s členom 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in načelom enakosti pred zakonom v skladu s členom 20 Listine.

62. Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) je ob upoštevanju navedenega prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba Direktivo [2003/87] in Direktivo [2008/101] ob upoštevanju uvodne izjave 20 Direktive [2008/101] razlagati tako, da ne dopuščata odprave brezplačne dodelitve pravic za letalstvo operaterju zrakoplovov za obdobje od leta 2018 do leta 2020, če so mu bile dodeljene za obdobje od leta 2013 do leta 2020 in je leta 2017 prenehal opravljati letalsko dejavnost zaradi stečaja?

Ali je treba člen 3f(1) Direktive [2003/87] razlagati tako, da je odprava odločbe o dodelitvi pravic po prenehanju opravljanja letalskih dejavnosti zaradi stečaja odvisna od tega, ali letalske dejavnosti nadaljujejo drugi operaterji v zračnem prevozu? Ali je treba člen 3f(1) Direktive [2003/87] razlagati tako, da gre za nadaljevanje letalskih dejavnosti, če so bile pravice do pristajanja na tako imenovanih koordiniranih letališčih (slotih) delno (za kratke in srednje dolge linije insolventne letalske družbe) prodane trem drugim operaterjem v zračnem prevozu?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

Ali so določbe členov 10(5), 29, 55(1)(a) in (3) ter 56 Uredbe [št. 389/2013] združljive z Direktivo [2003/87] in Direktivo [2008/101] ter veljavne, če ne dopuščajo izdaje že dodeljenih, vendar še neizdanih brezplačnih pravic za letalstvo v primeru, da operater v zračnem prevozu zaradi stečaja preneha delovati?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

Ali je treba direktivi 2003/87/ES in 2008/101/ES razlagati tako, da je odprava odločbe o brezplačni dodelitvi pravic za letalstvo v skladu s pravom Unije nujna?

4. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen in če je odgovor na tretje vprašanje nikalen:

Ali je treba člene 3c(3a), 28a(1) in (2) ter 28b(2) Direktive [2003/87], kakor so bili spremenjeni z Direktivo [2018/410], razlagati tako, da se tretje trgovalno obdobje za operaterje zrakoplovov ne konča s koncem leta 2020, temveč šele leta 2023?

5. Če je odgovor na četrto vprašanje nikalen:

Ali je mogoče pravice do dodatne dodelitve brezplačnih pravic do emisije za operaterje zrakoplovov za tretje trgovalno obdobje po koncu tretjega trgovalnega obdobja uveljaviti s pravicami četrtega trgovalnega obdobja, če se upravičenost do take dodelitve po sodni poti ugotovi šele po izteku tretjega trgovalnega obdobja, ali pa s koncem tretjega trgovalnega obdobja pravice do dodelitve, ki še niso bile uveljavljene, prenehajo veljati?“

IV. Postopek pred Sodiščem

63. Pisna stališča so predložile tožeča stranka, tožena stranka, nemška vlada in Komisija.

64. Na stranke in zainteresirane subjekte iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije je bilo naslovljenih več vprašanj za pisni odgovor in več vprašanj za ustni odgovor na obravnavi. Odgovore na pisna vprašanja so predložile tožeča stranka, tožena stranka, nemška vlada in Komisija. Na obravnavi 10. junija 2021 so tudi ustno predstavile stališča.

V. Vsebinska presoja

A. Prvo vprašanje

1. Prvi del

65. Predložitveno sodišče s prvim delom prvega vprašanja v bistvu sprašuje, ali Direktiva 2003/87, kakor je bila spremenjena, nasprotuje odpravi [13] brezplačne dodelitve pravic za letalstvo operatorju zrakoplovov za obdobje od leta 2018 do leta 2020, če so mu bile dodeljene za obdobje od leta 2013 do leta 2020 in je leta 2017 zaradi stečaja prenehal opravljati letalsko dejavnost. Predložitveno sodišče v zvezi s tem zlasti sprašuje, kolikšno težo je treba pripisati četrtemu stavku uvodne izjave 20 Direktive 2008/101, v kateri je med drugim navedeno, da bi se morale „[o]peratorjem zrakoplovov, ki prenehajo delovati, […] pravice izdajati do konca obdobja, za katerega so jim že bile dodeljene pravice brez obveznosti plačila“.

a) Uvodne ugotovitve

66. Pravice do emisije iz prvega vprašanja za predhodno odločanje se nanašajo na obdobje trgovanja, ki se je začelo 1. januarja 2013 in končalo 31. decembra 2020. Ker so bile letalske dejavnosti s sprejetjem Direktive 2008/101 vključene na področje uporabe Direktive 2003/87, za operatorje zrakoplovov načeloma veljajo obveznosti EU ETS, obenem pa morajo v skladu

[13] Zdi se, da izraz „odprava“ izhaja iz nemškega prava (glej člen 9(6) TEHG). Glej tudi člena 48 in 49 VwVfG. Ta izraz v Direktivi 2003/87 v zvezi z letalstvom ni uporabljen.

s členom 12(2a) Direktive 2003/87 letno predati število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz letalskih dejavnosti, navedenih na seznamu v Prilogi I k tej direktivi, v predhodnem koledarskem letu. [14]

67. V skladu s postopkom iz člena 3e Direktive 2003/87, ki se nanaša tako na dodeljevanje kot tudi na izdajo pravic operatorjem zrakoplovov, so lahko operatorji zrakoplovov zaprosili [15] za dodelitev pravic, ki se dodelijo brezplačno, med drugim tudi za obdobje trgovanja, ki se je začelo 1. januarja 2013 [16]. Država članica upravljavka je v skladu s členom 3e(4)(a) Direktive 2003/87 izračunala *skupno dodelitev* brezplačnih pravic, ki so se med drugim dodelile za obdobje 2013–2020, za vsakega operatorja zrakoplova, pri čemer je uporabila metodologijo, določeno v tej direktivi. [17]

68. Poleg tega člen 3e(4)(b) te direktive določa, da država članica upravljavka *letno dodelitev pravic* operatorju zrakoplovov določi tako, da njegovo skupno dodelitev pravic med drugim za obdobje 2013–2020 deli s „številom let v obdobju, v katerem operator zrakoplova *opravlja letalsko dejavnost* iz Priloge I“. [18]

69. Iz člena 3e(4) Direktive 2003/87 jasno izhaja, da se skupna in letna dodelitev pravic vsakemu operatorju zrakoplovov določi na začetku posameznega obdobja trgovanja, in sicer v treh mesecih od dneva, ko Komisija sprejme odločitev v skladu s členom 3e(3) te direktive, s katero med drugim določi skupno količino pravic, ki se dodeli za zadevno obdobje trgovanja.

70. Po drugi strani pa člen 3e(5) Direktive 2003/87 določa, da se pravice, *dodeljene* v skladu s členom 3e navedene direktive, pa tudi v skladu s členom 3f te direktive, ki vzpostavlja posebno rezervo za nekatere operatorje zrakoplova, *izdajo* 28. februarja vsako leto.

71. Direktiva 2003/87 ne vsebuje določb, ki bi posebej urejale tega, kako se obravnava brezplačna dodelitev pravic v primerih, v katerih operator zrakoplovov, ki so mu bile te dodeljene, preneha opravljati dejavnost. To je v popolnem nasprotju s členom 10a(19) Direktive 2003/87, ki je bil vanjo vključen s sprejetjem Direktive 2009/29. [19] Ta namreč v zvezi z nepremičnimi napravami določa, da „[z]a naprave, ki so prenehale opravljati dejavnosti, brezplačna dodelitev pravic ni možna“. [20]

[14] Če tega ne storijo, se jim lahko v skladu s členom 16 Direktive 2003/87 naložijo sankcije.

[15] Pri pristojnem organu države članice upravljavke, to je države članice, ki je odgovorna za upravljanje sistema EU ETS v zvezi z operatorjem zrakoplovov v skladu s členom 18a Direktive 2003/87.

[16] V skladu s členom 3c(2) Direktive 2003/87 je bila za letno količino pravic za letalstvo za obdobje, ki se je začelo 1. januarja 2013, določena omejitev oziroma zgornja meja, ki je bila enaka 95 % zgodovinskih emisij iz letalstva. V skladu s členom 3(s) Direktive 2003/87 so „zgodovinske emisije iz letalstva“ „povprečje letnih emisij v koledarskih letih 2004, 2005 in 2006 iz zrakoplovov, ki izvajajo letalske dejavnosti iz Priloge I“. Operatorji zrakoplovov so lahko na podlagi člena 3e(1) Direktive 2003/87 pristojnemu organu države članice upravljavke predložili vloge za brezplačno dodelitev pravic, te pa so bile nato v skladu s členom 3e(2) navedene direktive predložene Komisiji, ki je v skladu s členom 3e(3)(e) te direktive izračunala referenčno merilo, na podlagi katerega je določila število pravic, ki so bile brezplačno dodeljene operatorjem zrakoplovov, ki so zanje zaprosili. Komisija je morala v skladu s členom 3e(3)(a) Direktive 2003/87 najpozneje 15 mesecev pred začetkom obdobja izračunati skupno količino pravic, ki se je dodelila za obdobje 2013–2020, in v zvezi s tem sprejeti odločitev.

[17] Pri tem pa je morala med drugim uporabiti referenčno merilo, ki ga je določila Komisija.

[18] Moj poudarek.

[19] Ugotoviti je treba, da je do tega prišlo po vključitvi letalstva v Direktivo 2003/87.

[20] Glej tudi člen 26 Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/331 z dne 19. decembra 2018 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2019, L 59, str. 8).

b) Trditve

72. Tožeča stranka meni, da je tako razhajanje v pristopu posledica premišljene odločitve zakonodajalca Unije, kar naj bi bilo razvidno iz četrtega stavka uvodne izjave 20 Direktive 2008/101. Po mnenju tožeče stranke iz zakonodajnega postopka, na podlagi katerega je bilo letalstvo vključeno na področje uporabe Direktive 2003/87, izhaja, da bila sprejeta „temeljna odločitev“, v skladu s katero morajo novi udeleženci na trgu potrebne pravice do emisije načeloma pridobiti proti plačilu, in sicer bodisi na dražbi bodisi na trgu, če vmes prenehajo opravljati dejavnost, pa se pravice, ki so jim bile že dodeljene, še naprej izdajajo vse do izteka obdobja trgovanja. Odprava dodelitve takih pravic naj bi namreč privedla do umetnega zmanjšanja celotne količine pravic in porušila ravnotežje med varstvom podnebja in ekonomskimi preudarki, ki naj bi se želelo zagotoviti v zakonodaji in ki naj bi izhajalo iz uvodne izjave 5 Direktive 2003/87. Člen 3c(2) Direktive 2003/87 naj bi tako v bistvu določal, da je skupna količina pravic, ki se dodeli za obdobje, ki se začne 1. januarja 2013, enaka 95 % zgodovinskih emisij iz letalstva.[21] Po mnenju tožeče stranke prenehanje opravljanja letalskih dejavnosti ne pomeni nujno, da zadevni obseg zračnega prometa enostavno izgine s trga. Ostali operatorji naj bi namreč še vedno lahko povečali svoje tržne deleže, številne linije, na katerih je storitve prej opravljal propadli operator, pa naj bi v bodoče prevzeli ostali operatorji.

73. Tožeča stranka meni, da morajo operatorji glede na to, da po izteku obdobja iz člena 3f(2) Direktive 2003/87, to je 30. junija 2015, ni več mogoče zaprositi za brezplačno dodelitev pravic iz posebne rezerve, te pravice pridobiti na trgu. Zato naj bi bilo smiselno, da se dodelitev pravic operatorju, ki preneha opravljati letalske dejavnosti, ohrani. Tožeča stranka prav tako meni, da nadaljnji obstoj pravice do dodelitve ni odvisen od tega, ali letalsko dejavnost v pomenu člena 3f(1)(b) Direktive 2003/87 nadaljuje drug operator, ker je vprašanje „nadaljevanja“ letalske dejavnosti upoštevno zgolj zaradi izključitve iz posebne rezerve, kar pa v obravnavani zadevi ni sporno. Člen 3f(1)(b) Direktive 2003/87 po mnenju tožeče stranke ne določa, kaj se s pravicami zgodi v primeru prenehanja opravljanja dejavnosti, ampak določa, da se pravice operatorjev zrakoplovov, ki prenehajo opravljati dejavnost, na splošno ohranijo. Poleg tega naj se na podlagi besedila uvodne izjave 20 ne bi nikakor razlikovalo med tem, ali zadevno dejavnost nadaljuje drugo podjetje ali ne.

74. Nemška vlada po drugi strani meni, da odpravi dodelitve pravic za letalsko dejavnost v primeru stečaja operatorja zrakoplovov ne nasprotujeta niti Direktiva 2003/87 niti Direktiva 2008/101. V zvezi s tem se med drugim sklicuje na člen 2(1) Direktive 2003/87 v povezavi s Prilogo I k navedeni direktivi in členom 3(o) ter na člen 3(f) te direktive. Nemška vlada meni, da bi dejstvo, da je tožeča stranka zadevne pravice prodala, prej koristilo upnikom družbe Air Berlin kot pa prispevalo k uresničevanju cilja Direktive 2003/87, ki je varstvo okolja. Nemška vlada zlasti navaja, da je število pravic, ki so bile izdane družbi Air Berlin, predstavljalo približno 30 % vseh pravic, ki jih je leta 2017 izdal urad za trgovanje s pravicami do emisije. Če bi bilo treba take pravice izdati za obdobje 2018–2020, naj bi to pomenilo dvakratnik števila pravic, ponujenih na dražbi, ki v skladu s členom 3d(2) Direktive 2003/87 predstavljajo 15 % pravic za letalstvo.

75. Nemška vlada meni, da lahko države članice glede na to, da člen 10a(19) Direktive 2003/87, ki se nanaša na nepremične naprave, ne vsebuje enakovredne določbe za letalstvo, v skladu z načelom procesne avtonomije določijo predpise v zvezi z razveljavitvijo ali odpravo dodelitve pravic, ki se uporabljajo, če operator zrakoplovov preneha opravljati dejavnost. Nemška vlada

[21] Ta delež se lahko pregleda v okviru splošnega pregleda Direktive 2003/87. Glej člen 3c(3) in člen 30(4) Direktive 2003/87.

trdi, da določbe Uredbe št. 389/2013, zlasti člen 10(3), (5) in (6), člen 29, člen 55(1)(a) ter člen 56(2) in (3) te uredbe, potrjujejo, da prenehanje opravljanja letalske dejavnosti povzroči izgubo pravice do dodelitve in do dostopa do pravic do emisije na računu.

76. Komisija meni, da je treba ob neobstoju ureditve Unije na tem področju v skladu z ustaljeno sodno prakso v notranjem pravnem redu vsake države članice določiti zahteve, ki se uporabijo, v skladu z načelom procesne avtonomije, vendar če te zahteve niso manj ugodne od tistih, ki veljajo za podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), in če v praksi ne onemogočajo ali čezmerno otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).[22] Komisija opozarja, da bi bil sistem trgovanja, če brezplačna dodelitev zadevnih pravic ne bi bila odpravljena, močno izkrivljen. Položaj družbe Air Berlin naj bi bil povsem enak položaju več kot 40 drugih operatorjev zrakoplovov, ki so od leta 2013 dalje prenehali opravljati dejavnost. Če dodelitve pravic ne bi bilo mogoče odpraviti, naj bi se tem družbam do konca leta 2023 brezplačno dodelilo približno 28 milijonov pravic, čeprav naj bi lete že prenehale opravljati. Poleg tega naj bi kombinacija brezplačno dodeljenih pravic in ponujanja pravic na dražbi privedla do skupnega povečanja števila pravic na približno 33 milijonov, kar ustreza skupni količini letnih emisij Bolgarije ali Norveške, zajetih v sistemu EU ETS (ob upoštevanju vseh panog), oziroma 40 % vseh emisij iz letalstva v letu 2019. Skupna vrednost teh pravic naj bi presegala 700.000.000 EUR. Brezplačna dodelitev tako velike količine pravic brez vzpostavitve ustrezne obveznosti, s katero bi se upravičencem naložila predaja teh pravic, naj bi negativno vplivala na trg z emisijami in bistveno ogrozila celovitost sistema EU ETS.

c) Analiza

77. V nasprotju z navedbami, ki sta jih v svojih stališčih podali Komisija, v malce manjšem obsegu pa tudi nemška vlada, menim, da odprava brezplačne dodelitve pravic za letalstvo operatorju zrakoplovov zaradi stečaja, če ta v pravu Unije ni izrecno urejena na enakovreden način, kot to določa člen 10a(19) Direktive 2003/87, ni zgolj vprašanje nacionalne procesne avtonomije, ki spada v pristojnost držav članic. Kot bom skušal prikazati, izdajanju pravic za letalstvo, ki se brezplačno dodelijo operatorju zrakoplovov po tem, ko ta preneha opravljati letalsko dejavnost, nasprotujejo številne določbe Direktive 2003/87.

78. Ker so bile zadevne pravice v skladu z zakonodajno ureditvijo Unije dodeljene brezplačno in ne izhajajo iz osnovnih sredstev ali poklicne dejavnosti operatorja zrakoplovov – v obravnavani zadevi je to družba Air Berlin – te pravice ne pomenijo lastninskih pravic, katerih varstvo mora biti zagotovljeno v pravnem redu Unije, med drugim v skladu s členom 17 Listine.[23] Sistem trgovanja z emisijami je zgolj mehanizem, namenjen spodbujanju določenega ekonomskega ravnanja (to je zmanjšanja emisij toplogrednih plinov). Čeprav je bilo s temi pravicami mogoče trgovati in se je z njimi dejansko trgovalo,[24] je bilo to dovoljeno le podjetjem, ki so tudi sicer opravljala določeno gospodarsko dejavnost (kot je letalstvo), ki je kot taka nujno prispevala k onesnaževanju okolja. Nikoli pa ni bilo predvideno, da bi bilo mogoče te pravice kot take finančno ovrednotiti neodvisno od gospodarske dejavnosti, v okviru katere so bile izdane, ali da bi lahko štele za nekakšno kvazivaluto, ki bi jo bilo mogoče nato v primeru insolventnosti obravnavati kot likvidno sredstvo.

22 Sodba z dne 22. februarja 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, točka 42 in navedena sodna praksa).

23 Glej po analogiji sodbo z dne 24. marca 1994, Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116, točka 19).

24 Glej na primer člen 40 Uredbe št. 389/2013.

79. Toda če bi operator zrakoplovov še naprej izpolnjeval pogoje za dodelitev in izdajo zadevnih brezplačnih pravic, bi bilo to v nasprotju z načelom pravne varnosti, ki zlasti zahteva, da so pravila, ki nimajo ugodnih posledic za posameznike, jasna in natančna in da je njihova uporaba predvidljiva za osebe, na katere se nanašajo,[25] ter tudi s pravico do enakosti pred zakonom iz člena 20 Listine[26], če zadevne pravice za letalstvo ne bi bile izdane v skladu s členom 3e(5) Direktive 2003/87.

80. Vse to pomeni, da tovrstni sistemi trgovanja – pa naj gre za sistem mlečnih kvot prejšnje generacije ali sedanje sisteme trgovanja z emisijami – običajno povzročijo nastanek posebnih vrst sredstev. Čeprav imajo taka sredstva določeno denarno vrednost – nenazadnje je z njimi dejansko mogoče trgovati – pa se od običajnih monetiziranih sredstev, ki so podlaga za tradicionalno razumevanje lastninskih pravic, priznanih z Listino, Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in ustavami držav članic, razlikujejo po tem, da so neločljivo povezana z gospodarsko dejavnostjo kot tako in zakonskimi določbami, ki urejajo njihovo dodelitev, izdajo in trajanje. Zato se morajo vsi, ki trdijo, da so jim bile kršene zakonske pravice, povezane s sredstvi iz naslova sistema trgovanja, na splošno opreti na načelo varstva legitimnih pričakovanj, in ne na lastninske pravice kot take.

81. Tako je tudi v obravnavani zadevi, saj se tožeča stranka med drugim sklicuje na načelo varstva legitimnih pričakovanj. Po mojem mnenju sta načeli pravne varnosti in legitimnih pričakovanj sicer do določene mere povezani, toda zadnjenavedeno načelo med drugim temelji na obstoju nekaterih zagotovil. Tako je Sodišče na primer v sodbi z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, točka 97), pojasnilo, da je pravica do sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj pogojena s tem, da pristojni organi Unije zadevni osebi dajo natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov. To pravico ima namreč vsak pravni subjekt, ki mu je institucija, organ, urad ali agencija Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila legitimna pričakovanja. Natančne, brezpogojne in skladne informacije, ne glede na obliko, v kateri so sporočene, pa so taka zagotovila.[27] Ker spis, predložen Sodišču, ne vsebuje nobenega elementa, ki bi kazal na to, da je družba Air Berlin taka zagotovila dejansko prejela, zlasti s strani katere izmed institucij Unije ali urada za trgovanje s pravicami do emisije, se zdi, da to načelo v obravnavani zadevi ni upoštevno.

82. Zdaj je treba za presojo izpolnjevanja zadevnih pogojev preučiti upoštevne zakonske določbe.[28] Kot sem že navedel, se je tožeča stranka v stališču v veliki meri opirala na četrti stavek uvodne izjave 20 Direktive 2008/101. V tem stavku je izrecno navedeno, da imajo operatorji zrakoplovov, ki prenehajo delovati in tako postanejo insolventni, vseeno pravico, da se jim „pravice izdaja[jo] do konca obdobja, za katerega so jim že bile dodeljene pravice brez obveznosti plačila“.

[25] Sodba z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi (C-17/03, EU:C:2005:362, točka 80 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 148).

[26] Enakost pred zakonom je splošno načelo prava Unije, ki zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka različna obravnava objektivno utemeljena. Glej sodbo z dne 17. oktobra 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 76).

[27] Glej tudi sodbo z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 153).

[28] Glej točko 79 teh sklepnih predlogov. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba za pravilno razlago določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo, v katero je umeščena, ter cilje in namen, ki jim sledi akt, katerega del je. Tudi zgodovina nastanka določbe prava Unije lahko včasih razkrije elemente, ki so upoštevni za njeno razlago. Sodba z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, točka 37 in navedena sodna praksa).

83. Čeprav je besedilo tega stavka uvodne izjave 20 jasno in nedvoumno, pa materialnopravne določbe, ki bi ustrezala ali bila kakor koli enakovredna temu besedilu, ne vsebujeta niti Direktiva 2003/87 niti Direktiva 2008/101. Kako je do česa takega sploh prišlo?

84. V odgovoru na pisno vprašanje, ki ji ga je postavilo Sodišče, je Komisija potrdila, da se je besedilo četrtega stavka uvodne izjave 20 Direktive 2008/101 v končni različici zakonodajnega besedila ohranilo po pomoti. Na ustni obravnavi, ki je potekala 10. junija 2021, je šel predstavnik Komisije celo tako daleč, da je priznal, da mu je dejansko neprijetno, ker se je taka napaka prikradla v predlog zakonodajnega besedila in ker je bil ta ukrep sprejet, ne da bi to napako kdor koli opazil.

85. Komisija je vztrajala, da je do te napake prišlo zaradi različnih predlogov, predstavljenih v zakonodajnem postopku, ki je na koncu privedel do sprejetja Direktive 2008/101. Predlog Komisije je določal, da morajo udeleženci, ki vstopajo na trg, pravice do emisije kupiti, kar je bilo neposredno povezano z možnostjo, da operatorji, ki ta trg zapuščajo, v obdobju trgovanja ohranijo svoje pravice, da bi se tako zagotovila razpoložljivost zadostnega števila pravic. Ker je bila na koncu sprejeta odločitev, da se za nove udeležence na trgu vzpostavi posebna rezerva iz člena 3f Direktive 2003/87, je možnost ohranitve brezplačno dodeljenih pravic po prenehanju opravljanja dejavnosti po navedbah Komisije postala brezpredmetna.

86. Čeprav lahko besedilo uvodne izjave direktive pojasni vsebino določbe tega akta in je pomembno orodje za njegovo razlago,[29] pa v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da uvodne izjave zakonodajnega akta Unije, kakršen je direktiva, *same po sebi* niso pravno zavezujoče. Na take uvodne izjave se ni mogoče sklicevati niti za to, da bi se odstopilo od določb zadevne direktive, niti zaradi razlage teh določb v smeri, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom (*contra legem*).[30] Ker torej uvodna izjava sama po sebi nima nikakršne pravne veljave, se zaradi utemeljevanja obstoja zakonskih pravic ali obveznosti ni mogoče sklicevati *zgolj na to uvodno izjavo*, če normativno besedilo direktive ne vsebuje enakovrednih ali ustreznih določb.[31]

87. Vsaka drugačna ugotovitev bi dejansko pomenila kršitev načela pravne varnosti, ki je bistven element pravne države. Šteti je namreč treba, da zakonodajalec Unije svojo voljo izraža z materialnopravnimi določbami zakonodajnega akta, kakršen je direktiva, medtem ko uvodne izjave takega akta zagotavljajo zgolj usmeritve drugotnega pomena, ki se uporabljajo kot vodilo pri razlagi teh določb. Če pa materialnopravne določbe konkretnega vidika sploh ne urejajo, potem se na obstoj uvodne izjave, v kateri je navedeno drugače (ne glede na to, ali je bila v besedilo morda vključena pomotoma), zaradi izpodbijanja teh zakonskih določb ali pripisovanja dodatnega pomena tem določbam dejansko ni mogoče sklicevati.

88. Vsekakor je jasno, da *izdaji* pravic za letalstvo v skladu s členom 3e(5) Direktive 2003/87 nekdanjemu operatorju zrakoplovov, kakršen je družba Air Berlin, ki je prenehal opravljati letalsko dejavnost v skladu s členom 3e(4)(b) navedene direktive, nasprotuje več določb Direktive 2003/87.

[29] Sodba z dne 19. decembra 2019, Puppinck in drugi/Komisija (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 75 in navedena sodna praksa).

[30] Sodba z dne 19. junija 2014, Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:2013, točka 31 in navedena sodna praksa).

[31] V zvezi s tem ravno tako menim, da se stranka ne more sklicevati na zgodovino nastanka zakonodajnega akta Unije, kakršen je direktiva, da bi skušala tako doseči razlago v smeri, ki je očitno v nasprotju z besedilom te direktive (*contra legem*) oziroma ki je ob neobstoju jasnega besedila v normativnem delu direktive v nasprotju z izrecno navedenimi cilji zadevne direktive.

89. Prvič, člen 2(1) Direktive 2003/87 določa, da se ta uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I k tej direktivi. Letalstvo je ena od dejavnosti, naštetih v Prilogi I. Predložitveno sodišče je navedlo, da je družba Air Berlin uradno prenehala izvajati letalske operacije 28. oktobra 2017.[32] Zato je jasno, da družba Air Berlin v upoštevnem obdobju 2018–2020 ni več opravljala letalskih dejavnosti. Iz tega izhaja, da navedena družba v skladu s členom 3a Direktive 2003/87 v zadevnem obdobju ni več spadala na področje uporabe poglavja II (naslovljenega „Letalstvo“) navedene direktive ter določb te direktive, ki se uporabljajo za dodelitev in, kar je še pomembneje, izdajo pravic v zvezi z letalskimi dejavnostmi. To ugotovitev potrjujejo izjeme na področju letalske dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I, Letalstvo, točka (j), k Direktivi 2003/87, v kateri je določeno, da se določbe poglavja II te direktive ne uporabljajo za operatorje zrakoplovov, ki opravijo manj kot 243 letov v posameznem obdobju v treh zaporednih štirimesečnih obdobjih ali ki opravljajo lete, katerih skupna letna količina emisij letov je manj kot 10.000 ton.

90. Drugič, v skladu s členom 3(o) Direktive 2003/87 družba Air Berlin, ki je svojo dejavnost prenehala opravljati 28. oktobra 2017, takrat tudi ni bila več „operator zrakoplova“, „ki upravlja z zrakoplovom med izvajanjem letalske dejavnosti iz Priloge I“ k tej direktivi.

91. Tretjič, menim, da je člen 3e(4) in (5) Direktive 2003/87 v tem okviru posebej pomemben. Kot sem že navedel, se na podlagi člena 3e(4)(a) Direktive 2003/87 izračuna skupna dodelitev pravic, ki se operatorju zrakoplovov med drugim dodelijo za obdobje 2013–2020, medtem ko se na podlagi člena 3e(4)(b) izračuna letna dodelitev brezplačnih pravic operatorju zrakoplovov. Zadnjenavedena določba predpostavlja, da ta operator zrakoplovov v zadevnem letu *opravlja* letalsko dejavnost. Poleg tega člen 3e(5) Direktive 2003/87 določa, da „[p]ristojni organ države članice upravljavke do 28. februarja […] *vsakemu operatorju zrakoplova izda* število pravic, dodeljenih temu operatorju zrakoplova za navedeno leto“[33] v skladu s členom 3e in členom 3f te direktive.

92. Iz besedila člena 3e(5) Direktive 2003/87, zlasti v povezavi z besedilom člena 3e(4)(b) te direktive, po mojem mnenju jasno izhaja, da čeprav bi moral urad za trgovanje s pravicami do emisije operatorju zrakoplovov 28. februarja *izdati* pravice, ki so mu bile za to leto dodeljene v skladu s členom 3e in členom 3f Direktive 2003/87, pa tega ne bi smel storiti glede nekdanjega operatorja zrakoplovov, kakršen je družba Air Berlin, ki je prenehal poslovati in ki zato v obdobju 2018–2020, kot je primer v obravnavani zadevi, ni več opravljal letalske dejavnosti.

93. Četrtič, ker družba Air Berlin v obdobju 2018–2020 ni bila več operator zrakoplovov in ker ni izvajala oziroma opravljala letalskih dejavnosti, zanjo v zadevnem obdobju ni veljala obveznost EU ETS iz člena 12(2a) Direktive 2003/87 in zato v tem obdobju ne bi smela biti upravičena do izdaje brezplačnih pravic. V zvezi s tem je treba po analogiji ugotoviti, da v skladu s členom 28a(1)(a) Direktive 2003/87[34] obveznosti EU ETS ne veljajo za operatorje zrakoplovov, kar zadeva emisije iz letov na letališča v državah zunaj EGP in z njih. Člen 28a(2) Direktive 2003/87, ki odstopa od člena 3e in člena 3f te direktive, med drugim določa, da se operatorjem zrakoplovov, za katere

[32] Opozoriti je treba, da je družba Air Berlin svoje dejavnosti sicer res prenehala opravljati 28. oktobra 2017, vendar se zdi, da se spor o glavni stvari, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, nanaša zgolj na obdobje 2018–2020.

[33] Moj poudarek.

[34] V različici, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2017/2392.

velja odstopanje iz člena 28a(1)(a) te direktive, *vsako leto izda določeno število brezplačnih pravic, zmanjšano v sorazmerju z zmanjšano obveznostjo predaje* iz člena 3e in člena 3f navedene direktive.[35]

94. Zato menim, da je *letna izdaja* pravic za letalstvo, ki se v skladu s členom 3e(5) Direktive 2003/87 brezplačno dodelijo do 28. februarja vsako leto, neločljivo povezana z nadaljnjim obstojem statusa operatorja zrakoplovov, z nadaljevanjem opravljanja letalske dejavnosti ter z neprekinjenim in sedanjim obstojem obveznosti EU ETS. Čeprav zakonodajalec Unije za področje letalstva žal ni sprejel nobene posebne določbe, ki bi bila enakovredna tisti iz člena 10a(19) Direktive 2003/87, ki ureja nepremične naprave, urad za trgovanje s pravicami do emisije družbi Air Berlin za obdobje 2018–2020 takih pravic vseeno ne bi smel izdati, ker navedena družba ni več imela statusa operatorja zrakoplovov, ni opravljala letalske dejavnosti in ker zanjo v zadevnem obdobju niso veljale obveznosti EU ETS. V zvezi s tem velja, da je besedilo, ki ga med drugim vsebujejo člen 2(1) in člen 3a, člen 3(o), člen 3e(1), člen 3e(5), člen 12(2a) ter člen 28a(1) in (2) Direktive 2003/87 ter Priloga I k tej direktivi, jasno in nedvoumno ter da zagotavlja predvidljivo uporabo navedenih določb, zaradi česar se tožeča stranka ne more sklicevati na načelo pravne varnosti, da bi uveljavila zahtevo po *izdaji* zadevnih pravic.

95. Ta razlaga je potrjena tudi s cilji Direktive 2003/87 in njeno splošno sistematiko. Če bi urad za trgovanje s pravicami do emisije tožeči stranki, to je stečajnemu upravitelju družbe Air Berlin, za obdobje 2018–2020, v katerem je nekdanji operator zrakoplovov že prenehal opravljati dejavnost in zanj niso več veljale obveznosti EU ETS, izdal brezplačno dodeljene pravice za letalstvo, bi bilo to po mojem mnenju v nasprotju s polnim učinkom Direktive 2003/87, katere cilj je uskladiti varstvo okolja in gospodarski razvoj.[36] V takem položaju namreč celotna logika, na kateri temeljita dodeljevanje in izdaja brezplačnih pravic družbi Air Berlin v okviru sistema EU ETS,[37] ne bi več obstajala, zadevna direktiva pa bi bila zgolj podlaga za ustvarjanje nepričakovanih koristi tožeče stranke v škodo sistema EU ETS[38].

[35] Podobno odstopanje je bilo v Direktivo 2003/87 najprej uvedeno z Uredbo št. 421/2014. Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da je bila brezplačna dodelitev pravic družbi Air Berlin naknadno odpravljena z odločbo z dne 15. januarja 2015, ki jo je urad za trgovanje s pravicami do emisije izdal po sprejetju Uredbe št. 421/2014. Ta odločba o odpravi je postala dokončna. Glej stran 4 predloga za sprejetje predhodne odločbe. Urad za trgovanje s pravicami do emisije se je na zadevno delno odpravo in svojo odločbo z dne 15. januarja 2015 skliceval tudi v točki 1 odločbe, ki jo je izdal 28. februarja 2018.

[36] Cilj Direktive 2003/87 je uvedba sistema za trgovanje s pravicami do emisije, ki je namenjen zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v ozračje na raven, s katero bo preprečeno nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem, in katerega končni cilj je varstvo okolja. Ta sistem temelji na ekonomski logiki, ki vse njegove udeležence spodbuja, naj izpustijo manj emisij toplogrednih plinov od pravic, ki so jim bile sprva dodeljene, da bi lahko svoj presežek prenesli na drugega udeleženca, ki je proizvedel večjo količino emisij od pravic, ki so mu bile dodeljene. Sodba z dne 3. decembra 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, točki 38 in 39 ter navedena sodna praksa). Sodišče je v sodbi z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 138), pojasnilo, da je namen pravil iz Direktive 2008/101 razširiti sistem za trgovanje s pravicami, ki je bil uveden z Direktivo 2003/87, na operatorje zrakoplovov. Tako ta pravila uresničujejo zlasti cilj boljšega varstva okolja.

[37] V uvodni izjavi 14 Direktive 2008/101 je navedeno, da je „[c]ilj sprememb Direktive 2003/87/ES s to direktivo […] zmanjšati vpliv podnebnih sprememb, ki se pripisujejo letalstvu, z vključitvijo emisij iz dejavnosti letalstva v sistem Skupnosti“.

[38] Sodišče je v sodbi z dne 28. julija 2016, Vattenfall Europe Generation (C-457/15, EU:C:2016:613, točka 27), navedlo, da splošna sistematika Direktive 2003/87 temelji na strogem vodenju izdaje, posesti, prenosa in ukinitve pravic. Če torej operator zrakoplovov preneha opravljati dejavnost in obveznosti EU ETS zanj ne veljajo več, preneha obstajati tudi sama logika, na kateri temelji izdaja brezplačnih pravic. Z izdajo brezplačnih pravic se namreč v takih primerih po mojem mnenju ne bi spodkopale le konkretne določbe Direktive 2003/87, ampak tudi splošna sistematika te direktive.

96. Zato menim, in s tem tudi odgovarjam na tretje vprašanje predložitvenega sodišča, da operatorju zrakoplovov po tem, ko je prenehal opravljati dejavnost, na podlagi člena 3e(5) Direktive 2003/87 ni mogoče brezplačno dodeliti nobenih pravic.[39] Vsaka drugačna ugotovitev bi spodkopala harmonizirana pravila, s katerimi sta na ravni Unije urejeni brezplačna dodelitev in izdaja pravic, ki sta bistven element Direktive 2003/87.[40]

97. Tožeča stranka precejšnjo težo pripisuje dejstvu, da naj bi odprava dodelitve pravic ogrozila cilje Direktive 2003/87 in porušila ravnotežje, za vzpostavitev katerega naj bi si prizadevala ta direktiva, med zmanjšanjem emisij na eni strani ter gospodarskim razvojem in zaposlovanjem na drugi strani.[41] V zvezi s tem navaja, da je bila določitev praga oziroma zgornje meje za skupno količino pravic na 95 % zgodovinskih emisij iz letalstva v členu 3c(2) Direktive 2003/87, ki je veljal za obdobje 2013–2020, rezultat političnega kompromisa in zapletenega iskanja ravnotežja, na katero so vplivale tudi ekonomske posledice, ki bi jih lahko imelo zmanjšanje količine pravic. Komisija na drugi strani navaja, da bo neodprava brezplačne dodelitve pravic močno izkrivila sistem EU ETS.

98. Čeprav člen 3c(2) Direktive 2003/87 določa, da za pravice, ki se dodelijo operatorjem zrakoplovov, velja omejitev oziroma zgornja meja, ki je enaka 95 % zgodovinskih emisij iz letalstva, pa menim, da navedeni delež ni vklesan v kamen, saj v skladu s prvim stavkom člena 3c(2) Direktive 2003/87 velja, da se lahko pregleda v okviru splošnega pregleda Direktive 2003/87.[42] Poleg tega se je količina brezplačnih pravic, ki naj bi se izdale na podlagi člena 3e in člena 3f Direktive 2003/87 – in posledično tudi zgornja meja 95 %, določena v členu 3c(2) te direktive – zmanjšala s sprejetjem Uredbe št. 421/2014 in Uredbe 2017/2392, katerih namen je bil prilagoditi sistem EU ETS v zvezi z letalstvom z omejitvijo področja uporabe tega sistema, da bi se dosegel prihodnji mednarodni sporazum za nadzor nad emisijami toplogrednih plinov iz letalstva.[43] Zato menim, da bi vsako domnevno grožnjo za ravnotežje, vzpostavitvi katerega je namenjena Direktiva 2003/87, ki bi izhajala bodisi iz prevelikega bodisi iz premajhnega števila brezplačnih pravic,[44] lahko in dejansko moral presojati ter dokončno odpraviti le zakonodajalec Unije.

99. Predlagam torej, naj se na prvi del prvega vprašanja za predhodno odločanje odgovori, da člen 2(1), člen 3a, člen 3(o), člen 3e(1), člen 3e(5), 12(2a) ter člen 28a(1) in (2) Direktive 2003/87 in Priloga I k tej direktivi nasprotujejo letni izdaji pravic za letalstvo, ki se brezplačno dodelijo operatorju zrakoplovov po tem, ko ta preneha opravljati letalsko dejavnost.

[39] Ker je družba Air Berlin zaradi stečaja dokončno prenehala opravljati letalske dejavnosti in ker jih v obdobju 2018–2020 ni začela ponovno opravljati, lahko urad za trgovanje s pravicami do emisije zaradi zagotavljanja pravne varnosti in učinkovitega izvajanja Direktive 2003/87 v okviru nacionalnega pravnega sistema odpravi ali spremeni *prvotno odločbo o dodelitvi pravic*, ki se nanaša na zadevno obdobje. Taka odprava ali sprememba je torej dopustna, vendar v skladu s pravom Unije ni nujna, razen če je potrebna za zagotovitev pravne varnosti in učinkovitega izvajanja Direktive 2003/87 v nacionalnem pravu. Pri tem pa je nujno, da se družbi Air Berlin za obdobje 2018–2020 *brezplačno ne dodelijo nobene pravice*.

[40] Glej po analogiji sodbo z dne 22. junija 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisija (C-540/14 P, EU:C:2016:469, točke od 51 do 54).

[41] Glej uvodno izjavo 5 Direktive 2003/87.

[42] Naj uvodoma opozorim, da gre pri trditvi tožeče stranke v zvezi s porušenjem ravnotežja med zmanjšanjem emisij ter gospodarskim razvojem in zaposlovanjem, ki naj bi bilo posledica odprave dodelitve pravic, zgolj za navedbo. Spis, ki je bil predložen Sodišču, namreč ne vsebuje nobenih elementov, niti anekdotičnih, ki bi dokazovali tako porušenje ravnotežja.

[43] Glej tudi člen 3c(3) Direktive 2003/87, ki določa, da Komisija v skladu s členom 30(4) pregleda skupno količino pravic, ki se dodeli operatorjem zrakoplovov.

[44] Poleg tega moram glede na odgovor, ki ga bom podal na peto vprašanje za predhodno odločanje, navesti, da se zdi, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, da do pomanjkanja pravic dejansko ni prišlo.

2. Drugi del

100. Predložitveno sodišče želi z drugim delom prvega vprašanja izvedeti, ali je odprava odločbe o dodelitvi pravic po tem, ko je operator zrakoplovov zaradi stečaja prenehal opravljati letalske dejavnosti, odvisna od tega, ali letalske dejavnosti nadaljujejo drugi operatorji zrakoplovov. Predložitveno sodišče v bistvu tudi sprašuje, ali je nadaljevanje letalskih dejavnosti iz člena 3f(1) Direktive 2003/87 podano, če je družba Air Berlin svoje slote na letališčih delno prodala drugim operatorjem zrakoplovov, in sicer družbam Deutsche Lufthansa, Easyjet in Thomas Cook.

101. Člen 3f(1) Direktive 2003/87 določa vzpostavitev posebne rezerve za brezplačno dodelitev pravic, ki so na podlagi tega člena na voljo za novo ali dodatno letalsko dejavnost, če ta dejavnost ne pomeni, v celoti ali delno, nadaljevanja letalske dejavnosti, ki jo je pred tem opravljal drug operator zrakoplovov. Čeprav pojem „nadaljevanje“ v Direktivi 2003/87 ni opredeljen, pa menim, da je namen te določbe zagotoviti, da se nadaljnje ali dodatne brezplačne pravice za dejavnost, ki je v bistvu enaka predhodni letalski dejavnosti, ne dodeljujejo.[45]

102. Posebna rezerva, vzpostavljena na podlagi člena 3f(1) Direktive 2003/87, vsebuje natančno določen delež, to je 3 %, skupne količine pravic za dodelitev.[46] V skladu s členom 3f(8) Direktive 2003/87 države članice nedodeljene pravice iz posebne rezerve ponudijo na dražbi. Na podlagi člena 3d(2) Direktive 2003/87 se 15 % pravic ponudi na dražbi.[47] Iz navedenega torej izhaja, da je mogoče v skladu s členom 3e Direktive 2003/87 brezplačno dodeliti in izdati 82 % pravic za letalstvo.[48]

103. Po mojem mnenju med brezplačnimi pravicami za letalstvo, ki se dodelijo iz posebne rezerve, vzpostavljene na podlagi člena 3f(1) Direktive 2003/87, in pravicami za letalstvo, ki se dodelijo in izdajo na podlagi člena 3e te direktive, ni nobene neposredne povezave. Zato menim, da odprava odločbe o dodelitvi pravic po tem, ko je operator zrakoplovov zaradi stečaja prenehal opravljati letalske dejavnosti, ni odvisna od tega, ali letalske dejavnosti v skladu s členom 3f(1) Direktive 2003/87 nadaljujejo drugi operatorji zrakoplovov.

104. V vsakem primeru velja, da to, da so bili sloti družbe Air Berlin po tem, ko je oktobra 2017 prenehala opravljati svojo dejavnost, (delno) prodani drugim operatorjem zrakoplovov, in sicer družbam Deutsche Lufthansa, Easyjet in Thomas Cook, ne pomeni „nadaljevanja“ dejavnosti v smislu člena 3f(1) Direktive 2003/87. Člen 3f(1) Direktive 2003/87 *ratione temporis* ni upošteven za obravnavano zadevo, saj se ta nanaša izrecno na obdobje 2018–2020. Vse vloge za brezplačno dodelitev pravic iz posebne rezerve za obdobje trgovanja 2013–2020 bi bilo treba namreč v skladu s členom 3f Direktive 2003/87 vložiti do 30. junija 2015,[49] to je do roka, ki se je iztekel bistveno pred začetkom stečaja družbe Air Berlin in prenehanjem opravljanja njene dejavnosti.

[45] Komisija je navedla, da se „za dejavnost ali dodatno dejavnost operatorja zrakoplovov […] šteje nadaljevanje letalske dejavnosti, ki jo je pred tem opravljal drug operator zrakoplovov, če ta operator zrakoplovov obdrži pravico do brezplačne dodelitve pravic za iste letalske dejavnosti (leti na istih progah, za katere so bile prvotno dodeljene brezplačne pravice v skladu s členom 3e). V teh primerih namreč merilo upravičenosti [ki izhaja iz člena 3f(1) Direktive 2003/87] ne bi bilo izpolnjeno.“ Glej dokument Frequently Asked Questions Free allocation from the Special Reserve (Art 3f ETS Directive) (Odgovori na pogosta vprašanja Brezplačna dodelitev pravic iz posebne rezerve (člen 3f Direktive ETS)) z dne 19. marca 2015. Na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/transport/aviation/docs/faq_special_reserve_en.pdf.

[46] Zmanjšan v skladu s členom 28a(2) Direktive 2003/87.

[47] Ta delež se zmanjša v skladu s členom 28a(3) Direktive 2003/87. To zmanjšanje je sorazmerno z zmanjšanjem skupnega števila izdanih pravic.

[48] Ta delež se zmanjša v skladu s členom 28a(2) navedene direktive.

[49] Glej člen 3f(2) Direktive 2003/87.

105. Poleg tega se zdi, da so bili sloti,[50] ki so bili pred tem dodeljeni družbi Air Berlin,[51] prodani družbam Deutsche Lufthansa, Easyjet in Thomas Cook, in sicer v okviru prodaje sredstev, vendar v spisu, ki je na voljo Sodišču, ni nobenega elementa, ki bi kazal na to, da namerava urad za trgovanje s pravicami do emisije brezplačne pravice, ki so bile predhodno dodeljene družbi Air Berlin za obdobje 2018–2020, dejansko dodeliti ali izdati tem drugim operatorjem zrakoplovov, čeprav meni, da bi bilo tak prenos pravic na podlagi nacionalnega prava v nekaterih okoliščinah mogoče izvesti.[52] Zdi se namreč, da tožeča stranka močno nasprotuje kakršnemu koli morebitnemu prenosu teh pravic na družbe Deutsche Lufthansa, Easyjet in Thomas Cook.[53]

106. Glede na posebne okoliščine obravnavane zadeve menim, da vprašanje, ali so družbe Deutsche Lufthansa, Easyjet in Thomas Cook po prevzemu slotov družbe Air Berlin upravičene do pravic, dodeljenih za obdobje 2018–2020, presega okvir obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

B. Drugo vprašanje

107. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, želi predložitveno sodišče z drugim vprašanjem dobiti pojasnila o veljavnosti določb člena 10(5), člena 29, člena 55, od (1)(a) do (3), in člena 56 Uredbe št. 389/2013.

108. Glede na odgovor, ki sem ga predlagal na prvo vprašanje, menim, da na drugo vprašanje ni treba odgovoriti. Vsekakor menim, da zadevne določbe Uredbe št. 389/2013 ne nasprotujejo stališču, ki sem ga zavzel v zvezi s prvim vprašanjem.

109. V skladu s členom 19(1) Direktive 2003/87 se pravice, izdane po 1. januarju 2012, vodijo v registru Unije. Komisija je Uredbo št. 389/2013, kot je razvidno zlasti iz člena 1 te uredbe, sprejela, da bi določila splošne zahteve ter zahteve za delovanje in vzdrževanje, ki se med drugim uporabljajo v zvezi z registrom Unije za obdobje trgovanja z začetkom 1. januarja 2013 in obdobja, ki mu sledijo. Komisija je morala v tem okviru spoštovati pravni okvir, ki je bil vzpostavljen s sprejetjem Direktive 2003/87, med drugim zlasti področje uporabe te direktive ter meje pristojnosti, ki so bile z njo prenesene nanjo.[54] Poleg tega iz navedenega izhaja, da je treba določbe Uredbe št. 389/2013 razlagati ob upoštevanju zahtev, ki izhajajo iz Direktive 2003/87.[55]

[50] Glej opredelitev iz člena 2(a) Uredbe Sveta (EGS) št. 95/93 z dne 18. januarja 1993 o skupnih pravilih dodeljevanja slotov na letališčih Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 3) (kakor je bila spremenjena).

[51] Zdi se torej, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, da družba Air Berlin ni bila prodana kot delujoče podjetje, ki je sposobno nadaljnjega poslovanja, ampak je dejansko v postopku prenehanja poslovanja, njena sredstva pa so predmet prodaje.

[52] Nemška vlada meni, da to vprašanje ni urejeno z Direktivo 2003/87, zato ga je mogoče določiti v nacionalnem pravu. Nemška vlada je v odgovoru na pisno vprašanje Sodišča navedla, da bi bilo mogoče prenos pravice do dodelitve pravic do emisije za obdobje 2018–2020 izvesti na podlagi nacionalnega prava gospodarskih družb in pogodbenega prava, če bi dejavnost družbe Air Berlin, za katero so veljale obveznosti EU ETS, opravljal(-i) drugi operator(-ji). V zvezi s tem opozarjam, da iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, ni jasno, kakšen je obseg, v katerem zadevni trije operatorji zrakoplovov opravljajo dejavnosti, ki jih je prej opravljala družba Air Berlin. Vsak poskus obravnave tega vidika bi torej temeljil zgolj na domnevah.

[53] Prav tako nisem prepričan, ali predložitveno sodišče sploh obravnava tožbo, ki bi se nanašala na tak prenos.

[54] Glej člen 19(3) Direktive 2003/87, s katerim se na Komisijo prenaša pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov za dopolnitev te direktive v zvezi z registrom Unije za obdobje trgovanja, ki se začne 1. januarja 2013, in nadaljnja obdobja. Glej tudi člen 23 Direktive 2003/87, ki določa postopke, na podlagi katerih lahko Komisija izvaja nanjo prenesena pooblastila. Sodišče je v točki 47 sodbe z dne 22. junija 2016, DK Recycling und Roheisen GmbH/Komisija (C-540/14 P, EU:C:2016:469), navedlo, da izvedbeni ukrepi, ki jih sprejme Komisija, ne morejo niti spremeniti bistvenih elementov temeljne ureditve niti je dopolniti z novimi bistvenimi elementi.

[55] Glej po analogiji sodbo z dne 17. maja 2018, Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, točka 29 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 26. septembra 2014, Romonta/Komisija (T-614/13, EU:T:2014:835, točki 97 in 98).

110. Člen 10(5) Uredbe št. 389/2013 določa, da nacionalni administrator po prejetju obvestila od pristojnega organa, da leti določenega operaterja zrakoplova v zadevnem letu niso več vključeni v sistem EU ETS v skladu s Prilogo I k Direktivi 2003/87, najprej temu operaterju zrakoplova pošlje predhodno obvestilo, nato pa *status* računa tega operaterja spremeni v *izključen*, dokler niso leti zadevnega operaterja zrakoplova ponovno vključeni v sistem EU ETS.[56] Zdi se, da je takšen ukrep načeloma začasen.

111. Po drugi strani pa člen 29 Uredbe št. 389/2013 določa, da nacionalni administrator *zapre* račune operaterjev zrakoplovov *le*, če mu tako naroči pristojni organ, ker se je ta organ seznanil s tem, da je operater zrakoplovov prenehal izvajati vse dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2003/87.[57] Na zaprtih računih se ne more začeti noben postopek, zaprtega računa ni mogoče znova odpreti in tak račun tudi ne more sprejemati enot.[58]

112. Ker je družba Air Berlin zaradi stečaja dokončno prenehala opravljati dejavnosti in ker obveznosti EU ETS zanjo ne veljajo več, je mogoče njene račune načeloma zapreti.[59] Poleg tega člen 56(2) Uredbe št. 389/2013 določa, da se pravice ne smejo prenesti na zaprt račun.

113. Dejstvo, da je bil status računa družbe Air Berlin nastavljen na „izključen“,[60] ne pa na „zaprt“, po mojem mnenju v okviru obravnavane zadeve ni upoštevno, ker je iz točke 6 odločbe urada za trgovanje s pravicami do emisije z dne 28. februarja 2018 razvidno, da je ta zadeva v postopku pregleda, in ker se navedena odločba vsekakor izpodbija pred nacionalnimi sodišči. Pomembno pa je, da dodeljenih pravic za letalstvo ni mogoče prenesti na izključen ali zaprt račun.[61]

114. Prav tako je treba poudariti, da sta z vidika pravilnega obračunavanja transakcij v okviru sistema EU ETS nedvomno zelo pomembna tako status računa oziroma računov operatorja zrakoplovov v smislu Uredbe št. 389/2013 kot tudi stanje na tem računu, vendar ta status na koncu ni odločilen za ugotavljanje, ali je posamezen operator upravičen do dodelitve ali izdaje brezplačnih pravic med drugim v skladu s členom 3e(4) in (5) Direktive 2003/87.

C. Tretje vprašanje

115. Glede na odgovor, ki sem ga podal na prvo vprašanje, menim, da je treba direktivi 2003/87 in 2008/101 razlagati tako, da družbi Air Berlin po tem, ko je prenehala opravljati letalske dejavnosti, na podlagi člena 3e(5) Direktive 2003/87 ni mogoče na letni ravni izdati nobenih pravic za letalstvo, ki se dodelijo brezplačno. Ker je družba Air Berlin v obdobju 2018–2020 dokončno

[56] Ob upoštevanju nekaterih izjem na izključenih računih ni mogoče začeti nobenega postopka. Glej člen 10(6) Uredbe št. 389/2013. Poleg tega iz člena 56(2) in (3) Uredbe št. 389/2013 izhaja, da register Unije ne more prenesti pravic za letalstvo na izključen račun operatorja zrakoplova.

[57] Ali da se je združil z drugim operatorjem zrakoplova. V skladu s členom 55(1)(a) Uredbe št. 389/2013 mora nacionalni administrator spremeniti preglednico nacionalnih dodelitev za letalstvo v EUTL, ki je bila na podlagi člena 20 Direktive 2003/87 vzpostavljena zaradi vpisovanja izdaje, prenosov in ukinitve pravic, če je operator zrakoplova prenehal opravljati vse dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2003/87.

[58] Glej člen 10(3) Uredbe št. 389/2013. Člen 32(1) Uredbe št. 389/2013 določa, da lahko imetnik računa določi drug račun, na katerega se prenesejo pravice do emisije, če je na računu, ki naj bi se zaprl, pozitivno stanje pravic do emisije. Ker zaprtega računa ni mogoče odpreti, bi zaprtje računa, na katerem je pozitivno stanje, po mnenju Komisije pomenilo razlastitev zadevnega imetnika pravic. Imetnik računa operatorja zrakoplovov, ki bi ga bilo treba zapreti zaradi trajnega prenehanja letalske dejavnosti v okviru sistema EU ETS, lahko pozitivno stanje pravic prenese na drug račun in s temi pravicami razpolaga tako, kot se mu zdi primerno, ter jih med drugim proda na trgu. Uredba št. 389/2013 ne vsebuje nobenih omejitev glede števila računov ali imetnikov računov, na katere se lahko take pravice prenesejo, če so ti računi registrirani v registru Unije. Če ima operator zrakoplovov, ki je prenehal opravljati dejavnost, na svojem računu določeno število pravic, ta račun po mnenju Komisije ni zaprt, ampak „izključen“, kot to določa člen 10(5) Uredbe št. 389/2013.

[59] Če na teh računih ne izkazuje pozitivnega stanja.

[60] Glej člen 10(1) Uredbe št. 389/2013.

[61] Glej v tem smislu člen 56 Uredbe št. 389/2013. Glej tudi člen 10(3) te uredbe.

prenehala opravljati letalske dejavnosti, v okviru obravnavane zadeve poleg tega zadostuje ugotovitev, da lahko urad za trgovanje s pravicami do emisije zaradi zagotavljanja polnega učinka določb Direktive 2003/87, zlasti pa člena 3e(5) te direktive, prvotno odločbo o dodelitvi pravic za zadevno obdobje odpravi ali spremeni v skladu z nacionalnim pravom.

D. Četrto vprašanje

116. Predložitveno sodišče je navedlo, da je namen četrtega vprašanja pojasniti, kdaj se za operatorje zrakoplovov konča tretje obdobje trgovanja. Povedano drugače, sprašuje se, ali bi se moralo to obdobje končati 31. decembra 2020 ali 31. decembra 2023. V četrtem vprašanju so v zvezi s tem vidikom posebej navedeni člen 3c(3a), člen 28a(1) in (2) ter člen 28b(2) Direktive 2004/87.

117. Iz besedila vprašanja kot takega je jasno, da predložitveno sodišče prosi za odgovor nanj le, če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen in če je odgovor na tretje vprašanje nikalen. Ob upoštevanju mojih odgovorov na prvo in tretje vprašanje za predhodno odločanje menim, da na četrto vprašanje ni treba odgovoriti. Ker je družba Air Berlin leta 2017 prenehala opravljati dejavnosti, vprašanje, ali se je obdobje trgovanja končalo 31. decembra 2020 ali pa se nadaljuje do 31. decembra 2023, v okviru obravnavane zadeve ni upoštevno. Po mojem mnenju namreč družbi Air Berlin v skladu s členom 3e(5) Direktive 2003/87 od leta 2018 dalje ni mogoče izdati nobenih brezplačnih pravic iz dodelitve tej družbi. [62]

118. Čeprav Direktiva 2003/87 ne vsebuje nobene določbe, v kateri bi bilo *izrecno* navedeno, da se obdobje trgovanja, ki se je začelo 1. januarja 2013, konča 31. decembra 2020, [63] pa vsekakor menim, da je iz člena 13 Direktive 2003/87, ki je del poglavja IV navedene direktive in se zato uporablja tako za letalstvo kot tudi za nepremične naprave, razvidno, da se je novo obdobje trgovanja začelo 1. januarja 2021 in traja deset let, pri čemer so določena tudi posebna pravila, ki veljajo za časovno veljavnost pravic, izdanih v obdobjih med 1. januarjem 2013 in 31. decembrom 2020 ter med 1. januarjem 2021 in 31. decembrom 2030. [64]

119. Direktiva 2003/87 pa na drugi strani vsebuje več določb, v katerih je v zvezi s pravicami za letalsko dejavnost naveden datum 1. januar 2023. Menim, da te določbe ne povzročijo podaljšanja obdobja trgovanja, ki se je začelo 1. januarja 2013, z 31. decembra 2020 na 31. december 2023 ali celo na poznejši datum. Te določbe torej ne spreminjajo besedila člena 13 Direktive 2003/87.

120. V zvezi s tem člen 3c(3a) Direktive 2003/87 zgolj določa, da se za določene dodelitve pravic po 31. decembru 2023 opravi pregled iz člena 28b te direktive. Poleg tega se v besedilu člena 28a(1), (2) in (4) Direktive 2003/87 odraža zmanjšanje področja uporabe Direktive 2003/87 in obveznosti EU ETS na področju letalstva do leta 2023 – hkrati z ustreznim zmanjšanjem števila brezplačnih pravic in pravic, ki se ponudijo na dražbi – da bi se tako

[62] Nemška vlada je v odgovoru na pisno vprašanje Sodišča navedla, da družba Air Berlin ni bila navedena v objavi iz člena 28a(2) Direktive 2003/87. Podoben je tudi odgovor tožeče stranke, čeprav je o tem vidiku poslovanja družbe Air Berlin seznanjena zgolj za leto 2018. Tožeča stranka, nemška vlada in Komisija vsekakor menijo, da taka objava sama po sebi ne more biti odločilna pri ugotavljanju, ali je določen operator zrakoplovov upravičen do dodelitve pravic. S tem se lahko le strinjam.

[63] Vendar glej člen 33(2) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/1122 z dne 12. marca 2019 o dopolnitvi Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede delovanja registra Unije (UL 2019, L 177, str. 3), ki se posebej nanaša na obdobje trgovanja, ki se začne 1. januarja 2021.

[64] Poleg tega v skladu s členom 9 Direktive 2003/87 in členom 28a(2), tretji odstavek, te direktive velja, da se pri številu pravic, dodeljenih operatorjem zrakoplovov, od 1. januarja 2021 upošteva uporaba linearnega faktorja, ki znaša 2,2 %, pri čemer pa se upošteva tudi pregled iz člena 28b te direktive.

upošteval mednarodni razvoj dogodkov na tem področju.[65] Čeprav zaradi teh določb prihaja do določenega prekrivanja z obdobjem dodelitve pravic v zvezi z letalstvom, ki traja od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2023, pa te določbe ne spreminjajo besedila člena 13 te direktive in dejstva, da se je novo obdobje trgovanja začelo 1. januarja 2021 in traja deset let.

E. Peto vprašanje

121. Predložitveno sodišče želi s petim vprašanjem za predhodno odločanje, ki je upoštevno med drugim le, če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen in je odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje nikalen, izvedeti, ali je upravičenost do dodatne dodelitve brezplačnih pravic do emisije za operatorje zrakoplovov za tretje obdobje trgovanja (od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2020) po koncu tretjega obdobja trgovanja mogoče uveljaviti s pravicami četrtega obdobja trgovanja, če sodišče upravičenost do take dodelitve ugotovi šele po izteku tretjega obdobja trgovanja, ali pa z iztekom tretjega obdobja trgovanja pravice do dodelitve, ki še niso bile uveljavljene, prenehajo veljati.

122. Glede na moj odgovor na prvo in tretje vprašanje za predhodno odločanje na peto vprašanje pravzaprav ni treba odgovoriti. Kljub temu predlagam, da se zaradi celovitosti na kratko odgovori na peto vprašanje za predhodno odločanje.

123. Predložitveno sodišče je navedlo, da je v skladu s sodno prakso nemških sodišč konec prvega in drugega obdobja trgovanja pomenil, da pravic do dodelitve, ki so bile na 30. april v letu, ki je sledilo koncu obdobja trgovanja, še odprte, ni bilo več mogoče uveljavljati in so zaradi neobstoja izrecne prehodne določbe v nacionalni zakonodaji prenehale veljati. Dalje, tudi za tretje obdobje trgovanja naj v nacionalni zakonodaji ne bi bilo prehodne določbe za pravice do dodelitve, v zvezi s katerimi pred sodiščem še tečejo postopki in so tako še odprte. Neobstoj prehodnih nacionalnih določb naj bi bil utemeljen s tem, da naj bi bila pravila za brezplačno dodelitev pravic do emisije v obdobju trgovanja, ki traja od 1. januarja 2021 do 31. decembra 2030, dokončno določena v Delegirani uredbi Komisije (EU) 2019/331[66] in da naj bi bila kompenzacija pravic do dodelitve med več različnimi obdobji dopustna samo, če je to predvideno v Delegirani uredbi 2019/331 za četrto obdobje trgovanja.[67]

124. Prvi stavek člena 13 Direktive 2003/87, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2018/410, določa, da „[v]eljavnost pravic, izdanih od 1. januarja 2013 naprej, ni omejena […]“. Predložitveno sodišče posebej sprašuje, ali je mogoče v takem primeru upravičenost do dodatne brezplačne dodelitve pravic do emisije za tretje obdobje trgovanja uveljaviti s pravicami v zvezi s četrtim

[65] Z Uredbo 2017/2392 so bili v Direktivo 2003/87 vneseni člen 3c(3a), člen 28a(1), (2) in (4) ter člen 28b Direktive 2003/87. Kot je razvidno iz uvodne izjave 8 te uredbe, so bile te določbe uvedene, „da bi se spodbudila prizadevanja v [ICAO] in omogočil začetek delovanja sistema ICAO, [zaradi česar] bi bilo treba obstoječe odstopanje od obveznosti EU ETS za lete v tretje države in iz njih podaljšati do 31. decembra 2023, ob upoštevanju pregleda, kar bi omogočilo, da se pridobijo izkušnje, potrebne za izvajanje sistema ICAO. Zaradi podaljšanja odstopanja bi morala količina brezplačnih pravic, ki se ponudijo na dražbi in izdajo, vključno s pravicami iz posebne rezerve, ostati sorazmerna z zmanjšano obveznostjo predaje. Od 1. januarja 2021 dalje bi bilo treba število pravic, dodeljenih operatorjem zrakoplovov, letno zniževati v skladu z linearnim faktorjem zmanjšanja, ki se uporablja za vse druge sektorje v EU ETS, ob upoštevanju pregleda izvajanja sistema ICAO.“

[66] Delegirana uredba Komisije z dne 19. decembra 2018 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87 (UL 2019, L 59, str. 8).

[67] Predložitveno sodišče je navedlo, da bi bilo treba v skladu z uvodno izjavo 7 Sklepa (EU) 2015/1814 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. oktobra 2015 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov in spremembi Direktive 2003/87 (UL 2015, L 264, str. 1) pravice, ki se ne dodelijo napravam na podlagi člena 10a(7) Direktive 2003/87, in pravice, ki se ne dodelijo napravam zaradi uporabe člena 10a(19) in (20) navedene direktive (v nadaljevanju: nedodeljene pravice), vključiti v rezervo leta 2020. Predložitveno sodišče meni, da uvodna izjava 7 potrjuje stališče, da prehod s tretjega na četrto obdobje trgovanja ne pomeni prenehanja veljavnosti pravic do dodatne dodelitve, ki do takrat niso bile uveljavljene. Vendar naj ne bi obstajala nobena izrecna določba, ki bi določala usodo pravic do dodatne dodelitve, ki do konca tretjega obdobja trgovanja niso bile uveljavljene.

obdobjem trgovanja. Glede na drugi stavek člena 13 Direktive 2003/87 (kakor je bil spremenjen z Direktivo 2018/410) veljajo pravice, izdane od leta 2021, zgolj od začetka desetletnega obdobja, v katerem so bile izdane (torej od 1. januarja 2021). Zato naj tožeča stranka, ki ji je bila odobrena pravica do dodelitve brezplačnih pravic, ne bi mogla izpolniti svojih obveznosti iz člena 12(2a) Direktive 2003/87 s pravicami za četrto obdobje trgovanja.

125. Da bi se predložitvenemu sodišču zagotovil koristen odgovor, bi bilo tako postavljeno vprašanje morda smiselno preoblikovati. Vprašanje, na katero je treba odgovoriti, torej ne bi smelo biti omejeno na to, ali je mogoče tako upravičenost uveljaviti s pravicami četrtega obdobja trgovanja. Predložitveno sodišče tako v bistvu sprašuje, ali – in če, kako – je mogoče po izteku tretjega obdobja trgovanja uveljaviti morebitno upravičenost do brezplačne dodelitve pravic do emisije ob neobstoju posebne določbe, s katero bi bilo to vprašanje urejeno.

126. Kot je razvidno iz mojega odgovora na četrto vprašanje za predhodno odločanje, se je tretje obdobje trgovanja končalo 31. decembra 2020. Vendar obdobje dodelitve za brezplačne pravice za letalstvo za obdobje trgovanja od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2020 traja do 31. decembra 2023. Zadevni obdobji se torej ne ujemata povsem. V zvezi s tem se mi zdi, da je postavljeno vprašanje upoštevno zgolj za obdobje po 31. decembru 2023.

127. Ker člen 13 Direktive 2003/87 določa, da veljavnost pravic, izdanih za zadevno obdobje trgovanja, ni omejena, menim, da se pravica operatorja zrakoplovov, če je ta upravičen do take izdaje pravic, ohrani in ne more prenehati veljati kljub dejstvu, da se je vmes začelo novo obdobje trgovanja in da te upravičenosti ni mogoče uveljaviti na podlagi pravic, izdanih za to obdobje. Kljub temu pa ostajajo nerešena nekatera konkretna vprašanja glede tega, kako je mogoče pravice iz tretjega obdobja trgovanja, ki so še odprte, dejansko uveljaviti v praksi.

128. Vprašanje, kako je mogoče uveljaviti morebitno upravičenost do brezplačne dodelitve pravic do emisije za tretje obdobje trgovanja, se deli na dva vidika. Po eni strani gre za postopkovno podlago za tako spremembo dodelitve, po drugi strani pa za vprašanje „izvora“ teh pravic.

129. V zvezi s prvim od teh vidikov je treba navesti, da kakršna koli prilagoditev pomeni spremembo nacionalne preglednice dodelitev iz člena 54 Uredbe št. 389/2013,[68] ki se v skladu s členom 88 Delegirane uredbe 2019/1122 še naprej uporablja do 1. januarja 2026 za vse operacije, potrebne v zvezi z obdobjem trgovanja med letoma 2013 in 2020. Če sodišče presodi, da je upravljavec upravičen do dodatne brezplačne dodelitve pravic do emisije, bo zadevna država članica o tem obvestila Komisijo (člen 55(2)(c) Uredbe št. 389/2013), Komisija pa bo centralnemu administratorju naročila, naj ustrezno spremeni nacionalno preglednico dodelitev v EUTL. Centralni administrator bo nato zagotovil, da bo register Unije prenesel ustrezne pravice z računa za dodelitev pravic za letalstvo v EU v skladu s prilagojeno nacionalno preglednico dodelitev na račun upravljavca v skladu s členom 56(2) Uredbe št. 389/2013.

130. V zvezi z drugim vidikom, to je z izvorom zadevnih pravic do emisije, pa je nemška vlada na obravnavi 10. junija 2021 navedla, da odprava odločbe o dodelitvi pravic za letalstvo v primeru stečaja operatorjev zrakoplovov ne bi ogrozila sistema EU ETS na področju letalstva, saj ne bi imela nobenega pomembnega vpliva niti na število razpoložljivih pravic niti na njihovo ceno. „Splošne pravice“[69] naj bi namreč operatorji zrakoplovov lahko predali. Nemška vlada je v zvezi

[68] Glej tudi člen 55 Uredbe št. 389/2013.

[69] Zdi se, da se ta izraz nanaša na vse dodeljene in izdane pravice, razen tistih, ki se dodelijo in izdajo v skladu s členom 3c(2) Direktive 2003/87, kot so pravice, ki se v skladu s poglavjem III Direktive 2003/87 dodelijo in izdajo nepremičnim napravam. Glej člen 3(7) in (8) Uredbe št. 389/2013.

s tem navedla, da je bilo 30 % vseh pravic, ki so jih operatorji zrakoplovov predali za obdobje 2013–2019, „splošnih pravic“. Poleg tega naj bi število pravic za letalstvo predstavljalo zgolj 2 % vseh splošnih pravic, presežne pravice pa naj bi se v okviru rezerve za stabilnost trga iz Sklepa 2015/1814 nenehno umikale s trga.

131. Glede na dozdevno zamenljivost pravic, ki se izdajo operatorjem zrakoplovov, in pravic, ki se izdajo upravljavcem nepremičnih naprav, ki pa jo mora preveriti predložitveno sodišče, menim, da je mogoče upravičenost do brezplačne dodelitve pravic do emisije za tretje obdobje trgovanja uveljaviti v okviru rezerve za stabilnost trga. V zvezi s tem menim, da je treba točke od 94 do 97 mojih sklepnih predlogov v zadevi ExxonMobil Production Deutschland (C-126/20, EU:C:2021:457) po analogiji uporabiti za letalski sektor.

132. Glede na navedeno predlagam, naj se na peto vprašanje predložitvenega sodišča odgovori, da je upravičenost do dodatne brezplačne dodelitve pravic do emisije za tretje obdobje trgovanja po koncu tretjega obdobja trgovanja mogoče uveljaviti s pravicami tretjega obdobja trgovanja, če sodišče upravičenost do take dodelitve ugotovi šele po izteku tretjega obdobja trgovanja. Pravice za tretje obdobje trgovanja ne prenehajo veljati z iztekom tretjega obdobja trgovanja.

VI. Predlog

133. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija), odgovori:

Člen 2(1), člen 3a, člen 3(o), člen 3e(1), člen 3e(5), člen 12(2a) ter člen 28a(1) in (2) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES in Priloga I k tej direktivi nasprotujejo letni izdaji pravic za letalstvo, ki se brezplačno dodelijo operatorju zrakoplovov po tem, ko ta preneha opravljati letalsko dejavnost.