



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 20. januarja 2022 *

(besedilo, popravljeno s sklepom z dne 2. marca 2022)

„Predhodno odločanje – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Direktiva 2003/87/ES – Člen 3e – Vključitev letalskih dejavnosti – Direktiva 2008/101/ES – Brezplačno dodeljevanje in izdaja pravic operatorjem zrakoplovov – Prenehanje dejavnosti takega operatorja zaradi insolventnosti – Odločba pristojnega nacionalnega organa o zavrnitvi izdaje pravic stečajnemu upravitelju družbe v stečaju“

V zadevi C-165/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z odločbo z dne 30. marca 2020, ki je na Sodišče prispela 16. aprila 2020, v postopku

ET kot stečajni upravitelj družbe Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika petega senata, C. Lycourgos (poročevalec), predsednik četrtega senata, I. Jarukaitis in M. Ilešič, sodnika,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. junija 2021,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za ET kot stečajnega upravitelja družbe Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG B. Schröder in H. Krüger, Rechtsanwälte,
- (popravljeno s sklepom z dne 2. marca 2022) za Bundesrepublik Deutschland A. Wendl-Damerius, agent, skupaj z G. Buchholzom, Rechtsanwalt,

* Jezik postopka: nemščina.

- za nemško vlado sprva J. Möller, P. L. Krüger in S. Heimerl, nato J. Möller in P. L. Krüger, agenti,
- za Evropsko komisijo B. De Meester, C. Hermes in G. Wils, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 23. septembra 2021
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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 Uniji in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2392 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 (UL 2017, L 350, str. 7) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87), ter na veljavnost člena 10(5), člena 29, člena 55(1)(a) in (3) ter člena 56 Uredbe Komisije (EU) št. 389/2013 z dne 2. maja 2013 o določitvi registra Unije v skladu z Direktivo 2003/87 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 (UL 2013, L 122, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med ET kot stečajnim upraviteljem družbe Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (v nadaljevanju: Air Berlin) in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija), ki jo zastopa Umweltbundesamt (zvezni urad za okolje), v zvezi z odločbo o prenehanju brezplačne izdaje predhodno dodeljenih pravic do emisije toplogrednih plinov.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

- 3 Člen 1, prvi odstavek, Direktive 2003/87, naslovljen „Predmet“, določa:
„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov [...], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.“
- 4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:
„Ta direktiva se uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in toplogredne pline, našete v Prilogi II.“
- 5 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:
„V tej direktivi izraz:

[...]

(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;

[...]“

6 Člen 3c te direktive, 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 [...], ki se začne 1. januarja 2013, [...] 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.

[...]“

7 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. [...]

[...]“

8 Člen 3e te direktive, 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. [...] Vlogo je treba vložiti najmanj 21 mesecev pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša [...]

2. Država članica Komisiji najmanj 18 mesecev pred začetkom obdobja, na katerega se vloga nanaša, [...] predloži vloge, ki jih je prejela v skladu z odstavkom 1.

3. Komisija najpozneje 15 mesecev pred začetkom vsakega obdobja iz člena 3c(2) [...] 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.

[...]

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.“

- 9 Člen 3f navedene direktive, 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.

[...]“

- 10 Člen 12 te direktive, naslovljen „Prenos, predaja in ukinitve pravic“, v odstavku 2a določa:

„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 [...], ki so na seznamu v Prilogi I in ki jih letalski operater [operator zrakoplova] izvaja. Države članice zagotovijo, da se pravice, predane v skladu s tem odstavkom, nato ukinejo.“

- 11 Člen 28a Direktive 2003/87, naslovljen „Odstopanja, ki se uporabljajo pred izvajanjem globalnega tržnega ukrepa [Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO)]“, določa:

„1. Države članice z odstopanjem od člena 12(2a) [...] 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 [PDEU] 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.

[...]

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.

[...]“

- 12 Člen 28b te direktive, naslovljen „Poročanje in pregled Komisije glede izvajanja globalnega tržnega ukrepa ICAO“, določa:

„1. Komisija pred 1. januarjem 2019 in nato v rednih časovnih presledkih poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku pri pogajanjih v okviru ICAO za izvajanje globalnega tržnega ukrepa v zvezi z emisijami od leta 2021 dalje [...]

[...]

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. [...]

[...]“

- 13 Priloga I k navedeni direktivi, naslovljena „Vrste dejavnosti, za katere se uporablja ta direktiva“, vsebuje rubriko „Letalstvo“, ki z nekaterimi izjemami zajema „[l]et[e], ki imajo pristanek na ali vzlet iz letališča na ozemlju države članice, za katero velja Pogodba“.

Direktiva 2008/101/ES

- 14 V uvodni izjavi 20 Direktive 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 (UL 2009, L 8, str. 3) 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.“

Uredba št. 389/2013

- 15 Člen 10 Uredbe št. 389/2013, naslovljen „Status računov“, določa:

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

[...]

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], 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.

[...]“

- 16 Člen 29 te uredbe, 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].“

- 17 Člen 55 navedene uredbe, naslovljen „Spremembe preglednic nacionalnih dodelitev za letalstvo“, določa:

„1. Nacionalni administrator spremeni preglednico nacionalnih dodelitev za letalstvo [...], če:

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

[...]

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] [...].

[...]“

18 Člen 56 te uredbe, 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 [...].

[...]“

Nemško pravo

19 Člen 2 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zakon o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov) z dne 21. julija 2011 (BGBl. 2011 I, str. 1475), naslovljen „Področje uporabe“, v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: TEHG), v odstavku 6 določa:

„V zvezi z letalskimi dejavnostmi so na področje uporabe tega zakona vključene vse emisije zrakoplova, ki nastanejo zaradi porabe goriva. [...] 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 [državi EGP].

[...]“

20 Člen 9 TEHG, naslovljen „Brezplačna dodelitev pravic operatorjem naprav“, v odstavku 6 določa:

„Odločba o dodelitvi pravic se odpravi, če jo je treba zaradi pravnega akta Evropske unije spremeniti za nazaj. [...]“

21 Člen 11 TEHG, naslovljen „Splošna brezplačna dodelitev pravic operatorjem zrakoplovov“, 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, [...] ter referenčnemu merilu, izračunanemu v skladu [z] [...] Direktiv[o] 2003/87.

[...]

(6) Pristojni organ v treh mesecih po datumu, na katerega Komisija [...] objavi referenčno merilo iz člena 3e(3) Direktive 2003/87, brezplačno dodeli pravice. [...]"

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 22 Deutsche Emissionshandelsstelle (nemški urad za trgovanje s pravicami do emisije, v nadaljevanju: DEHSt) je z odločbo z dne 12. decembra 2011 na podlagi člena 11 TEHG družbi Air Berlin brezplačno dodelil skupno 28.759.739 pravic do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: pravice za letalstvo), od katerih je bilo 3.360.363 pravic dodeljenih za leto 2012 in 3.174.922 za vsako leto v obdobju od 1. januarja 2013 do 31. decembra 2020.
- 23 DEHSt je z odločbo z dne 15. januarja 2015 odvzel 9.980.071 pravic za letalstvo, ker je bilo z aktom Unije za leta od 2013 do 2016 za nekatere mednarodne lete uvedeno začasno izvzetje iz obveznosti trgovanja s pravicami. Ta odvzem je postal dokončen in število pravic za letalstvo, dodeljenih družbi Air Berlin za vsa leta od 2012 do 2020, se je tako zmanjšalo na 18.779.668 enot.
- 24 Družba Air Berlin je 15. avgusta 2017 vložila predlog za uvedbo postopka zaradi insolventnosti zoper sebe. Amtsgericht Charlottenburg (okrajno sodišče v Charlottenburgu, Nemčija) je istega dne uvedlo postopek zaradi insolventnosti v obliki začasnega samoupravljanja premoženja in tožečo stranko iz postopka v glavni stvari imenovalo za začasnega upravitelja premoženja.
- 25 Družba Air Berlin je 28. oktobra 2017 uradno prenehala izvajati letalske dejavnosti.
- 26 Amtsgericht Charlottenburg (okrajno sodišče v Charlottenburgu) je s sklepom z dne 1. novembra 2017 uvedlo glavni postopek zaradi insolventnosti in tožečo stranko iz postopka v glavni stvari imenovalo za upravitelja premoženja. To sodišče je nato z odločbo z dne 16. januarja 2018 na predlog družbe Air Berlin končalo postopek zaradi insolventnosti v obliki začasnega samoupravljanja premoženja in tožečo stranko iz postopka v glavni stvari imenovalo za stečajnega upravitelja.
- 27 DEHSt je z odločbo z dne 28. februarja 2018, naslovljeno na tožečo stranko iz postopka v glavni stvari, ponovno delno odvzel pravice za letalstvo, tako da je število teh pravic, dodeljenih družbi Air Berlin za vsa leta od 2013 do 2020, ponovno ocenil na 12.159.960 enot.
- 28 DEHSt je to odločbo na eni strani utemeljil z razširitvijo izvzetja iz obveznosti trgovanja s pravicami do emisije za nekatere mednarodne lete na leta od 2017 do 2020 in na drugi s tem, da je družba Air Berlin pred koncem leta 2017 prenehala izvajati letalske dejavnosti. Glede na zadnjenavedeno okoliščino je DEHSt navedel, da pravic za letalstvo za leta od 2018 do 2020 ni treba izdati. Iz istega razloga je odločil, da račun operatorja zrakoplova družbe Air Berlin preide v „izključen račun“ v smislu člena 10(5) Uredbe št. 389/2013.
- 29 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je zoper to odločbo vložila ugovor v delu, v katerem je temeljila na prenehanju dejavnosti družbe Air Berlin. Sklicevala se je zlasti na načelo varstva legitimnih pričakovanj in na uvodno izjavo 20, četrti stavek, Direktive 2008/101.

- 30 DEHSt je z odločbo z dne 19. junija 2018 ta ugovor zavrnil. Po mnenju tega urada se tožeča stranka iz postopka v glavni stvari ne more uspešno sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj, ker iz člena 10(5) Uredbe št. 389/2013 izhaja, da pravic za letalstvo ni več mogoče izdati, če zadevni operator zrakoplovov ne opravlja letov, za katere velja trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov. Uvodne izjave 20, četrti stavek, Direktive 2008/101 naj ne bilo treba upoštevati, ker se vsebina tega stavka ne odraža v materialnih določbah zakonodaje Unije.
- 31 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je 23. julija 2018 zaprosila za brezplačno pravno pomoč za vložitev tožbe. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (višje upravno sodišče mesta Berlin in dežele Brandenburg, Nemčija) je s sklepom z dne 16. decembra 2019 tako pomoč dodelilo, pri čemer je menilo, da lahko iz Direktive 2008/101 izhaja, da prenehanje izvajanja letalskih dejavnosti ne upravičuje odvzema pravic za letalstvo.
- 32 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je 2. januarja 2020 pri Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) vložila tožbo zoper odločbo z dne 28. februarja 2018. Navaja, da TEHG ni določal možnosti odvzema pravic za letalstvo v primeru prenehanja letalskih dejavnosti. Iz uvodne izjave 20, četrti stavek, Direktive 2008/101 naj bi nedvoumno izhajalo, da je zakonodajalec Unije želel, da se dodeljene pravice za letalstvo v takem primeru še vedno izdajo.
- 33 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari navaja, da je družba Air Berlin nekaj mesecev pred prenehanjem izvajanja letalskih dejavnosti prodala večino pravic za letalstvo, ki so ji bile dodeljene za leto 2017. To naj bi storila, ker je povsem legitimno pričakovala, da se ji bodo pravice za letalstvo, dodeljene za leta od 2018 do 2020, še naprej izdajale in da bo torej lahko za leto 2018 izpolnila obveznost predaje pravic za emisije, ki izhajajo iz letov, opravljenih v letu 2017.
- 34 Pravica operatorja zrakoplova do ohranitve pravic za letalstvo, ki so mu bile dodeljene, naj ne bi bila odvisna od nobenega posebnega pogoja in prav tako ne od tega, ali po prenehanju dejavnosti tega operatorja te dejavnosti v smislu člena 3f(1) Direktive 2003/87 nadaljujejo drugi gospodarski subjekti. Vendar tožeča stranka iz postopka v glavni stvari pojasnjuje, da so bili po prenehanju dejavnosti družbe Air Berlin njeni sloti prodani drugim letalskim družbam.
- 35 Po mnenju tožene stranke iz postopka v glavni stvari je prvotna odločba o dodelitvi pravic temeljila na domnevi, da bo družba Air Berlin v celotnem obdobju trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: obdobje trgovanja) izvajala letalske dejavnosti, za katere velja obveznost trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov. Od prenehanja izvajanja dejavnosti pa naj za družbo Air Berlin sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: ETS), določen z Direktivo 2003/87, ne bi več veljal, tako da je bil v skladu s členom 10(5) Uredbe št. 389/2013 njen račun operatorja zrakoplova izključen iz tega sistema. Poleg tega naj družba Air Berlin po izteku operativne licence 1. februarja 2018 ne bi imela več niti statusa operatorja zrakoplova v smislu člena 2(6) TEHG.
- 36 Glede uvodne izjave 20, četrti stavek, Direktive 2008/101 tožena stranka iz postopka v glavni stvari trdi, da je ta stavek v nasprotju z ETS in ga zato ni mogoče upoštevati. Poleg tega meni, da se tožeča stranka iz postopka v glavni stvari ne more sklicevati na nikakršna legitimna pričakovanja družbe Air Berlin, saj ta družba ni mogla razumno domnevati, da bo po prenehanju dejavnosti še naprej prejemala pravice za letalstvo.
- 37 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je zakonitost odvzema pravic za letalstvo za leta od 2018 do 2020 v veliki meri odvisna od pravnih učinkov tega, da je družba Air Berlin prenehala izvajati letalske dejavnosti. V zvezi s tem se sprašuje zlasti o obsegu uvodne izjave 20, četrti stavek,

Direktive 2008/101. Ker ni vsebinske določbe, s katero bi bil ta stavek utemeljen, bi moralo Sodišče razjasniti, ali je treba v primeru prenehanja izvajanja dejavnosti pravice za letalstvo ohraniti ali odvzeti.

- 38 Razložiti naj bi bilo treba tudi pojem „nadaljevanje“ letalskih dejavnosti s strani drugih gospodarskih subjektov v smislu člena 3f(1) Direktive 2003/87 in pojasniti, ali je ohranitev pravic za letalstvo odvisna od takega nadaljevanja.
- 39 Če bi Sodišče razsodilo, da pravo Unije nasprotuje odvzemu pravic za letalstvo v primeru prenehanja letalskih dejavnosti, bi bilo treba na eni strani preučiti veljavnost členov 10, 29, 55 in 56 Uredbe št. 389/2013 v delu, v katerem te določbe za primer prenehanja izvajanja teh dejavnosti določajo izključitev ali zaprtje računa operatorja zrakoplova, na drugi strani pa ugotoviti, ali se je zadevno obdobje trgovanja za operatorje zrakoplovov končalo 31. decembra 2020 ali pa se bo glede na člena 28a in 28b Direktive 2003/87 končalo šele 31. decembra 2023. V zvezi z zadnjenavedenim vidikom bi bilo treba – če bi Sodišče štelo, da se je to obdobje končalo 31. decembra 2020 – še pojasniti, ali je pravice za letalstvo za navedeno obdobje še vedno mogoče izdati po 31. decembru 2020 na podlagi sodne odločbe, izdane po tem datumu.
- 40 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) 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] in [2008/101] 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] [...] 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 [za letalstvo] za operaterje zrakoplovov za tretje trgovalno obdobje po koncu tretjega trgovalnega obdobja uveljaviti s pravicami [za letalstvo] 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?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in tretje vprašanje

- 41 Prvo in tretje vprašanje, ki ju je treba obravnavati skupaj, se nanašata na to, kako je treba uporabiti sistem dodelitve pravic za letalstvo, kadar zadevni operator zrakoplova preneha izvajati letalske dejavnosti.
- 42 Ta sistem je vsebovan v členih 3e in 3f Direktive 2003/87, ki spadata v poglavje II te direktive, naslovljeno „Letalstvo“, ki je bilo v to direktivo vstavljeno z Direktivo 2008/101.
- 43 Zato je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim in tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 3e in 3f Direktive 2003/87 razlagati tako, da je treba število pravic za letalstvo, ki so bile dodeljene operatorju zrakoplova, v primeru prenehanja letalskih dejavnosti tega operatorja v zadevnem obdobju trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov zmanjšati sorazmerno z delom tega obdobja, v katerem se te dejavnosti ne izvajajo več.
- 44 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da člen 3e, od (1) do (3), Direktive 2003/87 vsakemu operatorju zrakoplova omogoča, da zaprosi za dodelitev pravic za letalstvo, pri čemer mora biti taka vloga vložena najmanj enaindvajset mesecev pred začetkom novega obdobja trgovanja. Države članice morajo najmanj osemnajst mesecev pred začetkom tega obdobja Komisiji predložiti vloge, ki so jih prejele, ta pa vsaj petnajst mesecev pred začetkom navedenega obdobja sprejme odločbo, ki med drugim določa število razpoložljivih pravic za letalstvo in referenčno merilo, ki se uporablja za njihovo dodelitev.
- 45 Člen 3e(4) te direktive določa, da vsaka država članica v treh mesecih od sprejetja te odločbe izračuna in objavi, prvič, skupno dodelitev pravic za letalstvo za zadevno obdobje za vsakega zadevnega operatorja zrakoplova in, drugič, „dodelitev pravic vsakemu operatorju zrakoplova za vsako leto, ki se določi tako, da se njegovo skupno dodelitev pravic za obdobje [...] deli s številom let v obdobju, v katerem operator zrakoplova opravlja letalsko dejavnost iz Priloge I“.
- 46 Iz člena 3e(4) Direktive 2003/87 tako izhaja, da se skupna količina pravic za letalstvo, ki so operatorju zrakoplova dodeljene za določeno obdobje trgovanja, izračuna *ex ante* in da se ob tej priložnosti določi tudi število pravic za letalstvo, dodeljenih na leto, in sicer tako, da se ta skupna količina deli s številom let v tem obdobju, za katera ta operator izvaja letalske dejavnosti iz Priloge I k tej direktivi, saj se ETS uporablja samo za te dejavnosti.

- 47 Dalje, v členu 3e(5) navedene direktive je pojasnjeno, da se letno število pravic za letalstvo zadevnemu „operatorju zrakoplova“ izda najpozneje do 28. februarja vsakega leta v navedenem obdobju.
- 48 Iz teh elementov izhaja, da sistem dodeljevanja pravic za letalstvo nalaga, da upravičenec do te dodelitve izvaja letalske dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2003/87 in da se te pravice dodelijo v letnih delih, če je upravičenec tudi ob tej dejanski izdaji navedenih pravic „operator zrakoplova“, pri čemer je ta pojem v členu 3(o) te direktive opredeljen kot „oseb[a], ki upravlja z zrakoplovom med izvajanjem letalske dejavnosti iz Priloge I“.
- 49 Glede na ta podrobna pravila sistema dodeljevanja pravic za letalstvo in zlasti zvezo, ki jo je zakonodajalec Unije izrecno vzpostavil med dodelitvijo in izdajo teh pravic na eni strani ter izvajanjem letalskih dejavnosti, za katere velja ETS, na drugi strani, je treba šteti, da izvajanje takih dejavnosti v celotnem zadevnem obdobju trgovanja ni zgolj domneva, na podlagi katere se opravi *ex ante* izračun pravic za letalstvo, ampak materialni pogoj za dejansko dodelitev letnih delov teh pravic do konca tega obdobja.
- 50 Stečajni upravitelj nekdanjega operatorja zrakoplova se zato – kadar operator zrakoplova v obdobju trgovanja preneha izvajati svoje dejavnosti in tako izgubi status operatorja zrakoplova v smislu Direktive 2003/87 ter posledično ostane brez dodeljenih pravic za letalstvo za leta, v katerih več ne izvaja letalskih dejavnosti – ne more učinkovito sklicevati na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj.
- 51 V zvezi s tem je treba opozoriti, da ima vsak pravni subjekt, pri katerem je upravni organ s tem, da mu je dal natančna zagotovila, vzbudil upravičena pričakovanja, pravico sklicevati se na to načelo (sodba z dne 15. aprila 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, točka 90 in navedena sodna praksa). Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 81 sklepnih predlogov, v spisu, ki je na voljo Sodišču, ni nobene navedbe, da so bila družbi Air Berlin ali, ko je ta postala insolventna, tožeči stranki iz postopka v glavni stvari v katerem koli trenutku obdobja trgovanja dana natančna zagotovila v smislu izdaje pravic za letalstvo do konca tega obdobja. Natančneje, kot je bilo navedeno v točkah 48 in 49 te sodbe, dodelitve pravic za letalstvo za obdobje trgovanja ni mogoče razumeti tako, da v vseh okoliščinah zagotavlja izdajo teh pravic do konca tega obdobja.
- 52 Ta ugotovitev ni ovržena z uvodno izjavo 20, četrti stavek, Direktive 2008/101.
- 53 Ta stavek, ki je vsebovan v preambuli akta, s katerim je zakonodajalec Unije letalske dejavnosti vključil v ETS, obravnavan ločeno, in v skladu s katerim bi se morale „[o]peratorjem zrakoplovov, ki prenehajo delovati, [...] pravice izdajati do konca obdobja, za kater[o] so jim že bile dodeljene pravice brez obveznosti plačila“, sicer kaže na to, da je zakonodajalec Unije želel, da se letni deli pravic za letalstvo, dodeljenih za obdobje trgovanja, izdajo do konca tega obdobja, in to tudi ob prenehanju letalskih dejavnosti.
- 54 Vendar, ne da bi moralo Sodišče preučiti okoliščine, zaradi katerih je navedeni stavek vključen v preambulo Direktive 2008/101, je treba ugotoviti, da je ta preambula v nasprotju s členom 3e(4) in (5) Direktive 2003/87, katerega besedilo poudarja nujno povezavo med dodelitvijo in izdajo pravic za letalstvo na eni strani ter dejanskim izvajanjem letalskih dejavnosti iz Priloge I k tej direktivi na drugi.

- 55 Zato je treba v skladu s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero preambula akta Unije ni pravno zavezujoča in se nanjo ni mogoče sklicevati niti zato, da bi se odstopilo od samih določb zadevnega akta, niti zato, da bi se te določbe razlagale v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom (glej zlasti sodbi z dne 19. junija 2014, *Karen Millen Fashions*, C-345/13, EU:C:2014:2013, točka 31, in z dne 25. novembra 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale (Družinski prejemki za rezidente za daljši čas)*, C-303/19, EU:C:2020:958, točka 26), izključiti možnost, da se stečajni upravitelj nekdanjega operatorja zrakoplova sklicuje na uvodno izjavo 20, četrti stavek, Direktive 2008/101, da bi v korist sredstev družbe v stečaju zahteval izplačilo pravic za letalstvo za leta brez letalske dejavnosti.
- 56 Dodati je treba, da bi bila izdaja pravic za letalstvo stečajnemu upravitelju nekdanjega operatorja zrakoplova za leta, v katerih se ni izvajala nobena letalska dejavnost iz Priloge I k Direktivi 2003/87, nezdružljiva ne le z besedilom člena 3e te direktive, ampak tudi z namenom in splošno sistematiko ETS.
- 57 V zvezi s tem je treba spomniti, da je končni cilj ETS, kot je določen z Direktivo 2003/87, varstvo okolja in da 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 39 in 38 ter navedena sodna praksa). S spremembami, uvedenimi z Direktivo 2008/101, sta bila ta namen in logika ETS razširjena na letalski sektor (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, *Air Transport Association of America in drugi*, C-366/10, EU:C:2011:864, točke od 138 do 140).
- 58 Splošna sistematika Direktive 2003/87 tako temelji na strogem vodenju izdaje, posesti, prenosa in ukinitve pravic do emisije toplogrednih plinov (sodba z dne 8. marca 2017, *ArcelorMittal Rodange in Schifflange*, C-321/15, EU:C:2017:179, točka 24 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem ta direktiva v členu 12(2a) med drugim zahteva, da vsak operator zrakoplova vsako leto preda „število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz letalskih dejavnosti v predhodnem koledarskem letu [...], ki so na seznamu v Prilogi I in ki jih letalski operater izvaja“.
- 59 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 95 sklepnih predlogov, bi bila izdaja letalskih pravic stečajnemu upravitelju nekdanjega operatorja zrakoplova za leta, v katerih ta ni več izvajal letalskih dejavnosti, v nasprotju s tem namenom in s splošno sistematiko ETS ter bi pomenila le nepredvideno korist za upnike tega nekdanjega operatorja zrakoplova.
- 60 Nazadnje, ker se vprašanje predložitvenega sodišča nanaša tudi na člen 3f Direktive 2003/87, je treba poudariti, da ta člen v odstavku 1 določa uvedbo posebne rezerve za dodelitev pravic za letalstvo v primeru izvajanja novih ali dodatnih letalskih dejavnosti, če te dejavnosti ne spadajo v okvir nadaljevanja letalske dejavnosti, ki ga je prej izvajal drug operator zrakoplova.
- 61 Zato se ta določba ne nanaša na primer, ko operator zrakoplova preneha izvajati svoje dejavnosti, temveč na primer, ko tak operator izvaja nove ali dodatne letalske dejavnosti. Posebna rezerva iz navedene določbe se torej ne more nanašati niti na družbo Air Berlin niti na tožečo stranko iz postopka v glavni stvari.

- 62 Poleg tega tudi ob predpostavki, da so letalske dejavnosti družbe Air Berlin nadaljevali drugi gospodarski subjekti, iz besedila navedenega člena 3f(1) izhaja, da so take nove ali dodatne dejavnosti, ki jih izvajajo ti gospodarski subjekti v okviru nadaljevanja letalskih dejavnosti, ki jih je prej izvajala družba Air Berlin, izključene s področja uporabe te določbe.
- 63 Iz tega izhaja, da člen 3f Direktive 2003/87 ni upošteven za odgovor na prvo in tretje vprašanje.
- 64 Glede vprašanja, ali bi lahko gospodarski subjekti, ki so morda nadaljevali letalske dejavnosti družbe Air Berlin, ne glede na člen 3f te direktive uveljavljali pravico do prenosa pravic, ki so bile prvotno dodeljene družbi Air Berlin in ji nato odvzete, ker je ta družba prenehala izvajati letalske dejavnosti, na svoje račune operatorja zrakoplova, je treba poudariti, da nič v predložitveni odločbi ali stališčih, predloženih Sodišču, ne kaže na to, da bi se v sporu o glavni stvari uveljavljala taka pravica. Vprašanja takega prenosa zato ni mogoče preučiti v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.
- 65 Glede na vse navedeno je treba na prvo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3e Direktive 2003/87 razlagati tako, da je treba število pravic za letalstvo, ki so bile dodeljene operatorju zrakoplova, v primeru prenehanja letalskih dejavnosti tega operatorja v zadevnem obdobju trgovanja zmanjšati sorazmerno z delom tega obdobja, v katerem se te dejavnosti ne izvajajo več.

Drugo, četrto in peto vprašanje

- 66 Glede na odgovor na prvo in tretje vprašanje drugega, četrtega in petega vprašanja ni treba preučiti.

Stroški

- 67 Ker je ta postopek za stranki iz postopka v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 3e 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, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2392 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017, je treba razlagati tako, da je treba število pravic do emisije toplogrednih plinov, ki so bile brezplačno dodeljene operatorju zrakoplova, v primeru prenehanja letalskih dejavnosti tega operatorja v zadevnem obdobju trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov zmanjšati sorazmerno z delom tega obdobja, v katerem se te dejavnosti ne izvajajo več.

Podpisi