

Дело C-165/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

16 април 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Verwaltungsgericht Berlin (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

30 март 2020 г.

Жалбоподател:

ЕТ в качеството на синдик на Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs
KG (AB KG)

Отвeтник:

Bundesrepublik Deutschland

Предмет на преюдициалното запитване

Жалба за отмяна на решение за разпределяне на квоти за авиационни емисии

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, по-специално на Директива 2003/87/ЕО,
Директива 2008/101/ЕО и Регламент (ЕС) № 2013/389; член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли, като се има предвид съображение 20 от Директива 2008/101/ЕО, Директива 2003/87/ЕО и Директива 2008/101/ЕО да се тълкуват в смисъл, че не допускат отмяна на безплатно разпределяне на квоти за авиационни емисии на оператор на въздухоплавателни средства за периода 2018—2020 г., ако разпределянето за периода 2013—2020 г. е

извършено и през 2017 г. операторът на въздухоплавателни средства е прекратил авиационната си дейност поради несъстоятелност?

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

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос:

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

3. При отрицателен отговор на първия въпрос:

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

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

Трябва ли член 3в, параграф 3а, член 28а, параграфи 1 и 2 и член 28б, параграф 2 от Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива (ЕС) 2018/410, да се тълкуват в смисъл, че за оператора на въздухоплавателни средства третият период на търговия не приключва след края на 2020 г., а едва през 2023 г.?

5. При отрицателен отговор на четвъртия въпрос:

Могат ли правата за разпределяне на повече квоти за безплатни емисии за оператор на въздухоплавателни средства за третия период на търговия след края на третия период на търговия да бъдат удовлетворени с права от четвъртия период на търговия, ако съществуването на такива права за разпределяне подлежи на установяване по съдебен ред едва след края на

третия период на търговия или правата за разпределяне, по които не е постановено решение, се погасяват в края на третия период на търговия?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността,

и по-специално член 10а, параграфи 19 и 20 от Директива 2003/87, изменена с Решение (ЕС) 2015/1814 на Европейския парламент и на Съвета от 6 октомври 2015 г.,

член 10а, параграфи 19 и 20 от Директива 2003/87, изменена с Директива (ЕС) 2018/410 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2017 г.,

член 3в, параграфи 1, 2 и 3а, член 3е, параграфи 1 и 8, член 28а, параграфи 1, 2 и 4 от Директива 2003/87, изменена с Директива 2018/410,

член 10, параграф 5, член 29, член 55, параграф 1, буква а), член 56, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията от 2 май 2013 г. за създаване на Регистър на ЕС,

Решение № 377/2013/ЕС от 24 април 2013 г., Регламенти (ЕС) № 421/2014 от 16 април 2014 г. и (ЕС) № 2017/2392 от 29 декември 2017 г.,

членове 107 и 119 ДФЕС и членове 17 и 20 от Хартата на основните права на Европейския съюз,

съображение 20 от Директива 2008/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността.

Цитирани разпоредби на националното право

Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Закон за търговия с квоти за емисии на парникови газове, наричан по-нататък „Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz“ или „ТЕНГ“), член 2, параграф 6, член 9, параграф 6, член 11 (изменени със закон от 15 юли 2013 г.) и член 11, параграфи 1 и 6 (изменени със закон от 18 януари 2019 г.), член 30,

Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Наредба за разпределянето на квоти за емисии на парникови газове през периода 2013—2020 г., наричана по-нататък „Zuteilungsverordnung 2020“ или „ZuV 2020“),

Verwaltungsverfahrensgesetz (Административно-процесуален закон, наричан по-нататък „VwVfG“), членове 48 и 49.

Кратко представяне на фактическите обстоятелства и на производството

- 1 До втората половина на 2017 г. Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (AB KG) (наричано по-нататък „Air Berlin“) извършва дейност като търговски оператор на въздухоплавателни средства и има задължение за търговия с квоти. С решение от 12 декември 2011 г. за периодите на разпределяне 2012 г. и 2013—2020 г. Deutsche Emissionshandelsstelle (Германска служба за търговия с квоти за емисии, наричана по-нататък „DEHSt“) разпределя на Air Berlin общо 28 759 739 квоти за авиационни емисии. За периода 2013—2020 г. са разпределени по 3 174 922 квоти за авиационни емисии на година. С решение от 15 януари 2015 г. на основание установеното с Регламент (ЕС) № 421/2014 изключване на посочените в него международни полети от схемата за търговия с квоти за емисии за периода 2013—2016 г. DEHSt частично оттегля решението за разпределяне от 12 декември 2011 г. и определя разпределяне в размер на 18 779 668 квоти за авиационни емисии. Решението за оттегляне е окончателно.
- 2 На 15 август 2017 г. Air Berlin подава искане да бъде обявено в несъстоятелност. Компетентният съд по несъстоятелността разпорежда временно оставане на имуществото във владение на Air Berlin. На 28 октомври 2017 г. Air Berlin официално прекратява дейност. Главното производство по несъстоятелност е образувано с определение от 1 ноември 2017 г. на съда по несъстоятелност. На 16 януари 2018 г. ЕТ е назначен за синдик.
- 3 На 28 февруари 2018 г. DEHSt издава срещу ЕТ в качеството му на синдик решение, съдържащо общо пет точки. В първа точка DEHSt частично оттегля решението от 12 декември 2011 г., съдържащо се в решението за оттегляне от 15 януари 2015 г., и определя ново разпределяне за периода 2013—2020 г. в размер на 12 159 960 квоти. Във втора точка DEHSt частично оттегля разпределянето за периода на разпределяне 2013—2020 г., доколкото след приспадането на разпределените за периода на разпределяне 2012 г. квоти за авиационни емисии то надхвърля 7 599 975 квоти за авиационни емисии. Констатира се, че издаването на промененото разпределяне за периода 2013—2017 г. вече е напълно извършено, а за периода 2018—2020 г. — не е.

- 4 В мотивите се посочва, че оттеглянето съгласно първа точка следва от продължаващото изключване на някои международни полети от задължението за връщане на квоти съгласно Регламент (ЕС) 2017/2392 за периода 2017—2020 г. Оттеглянето във втора точка се налага поради обстоятелството, че по информация на Air Berlin на 28 октомври 2017 г., след образуването на производството по несъстоятелност, дружеството прекратява извършването на въздушен транспорт. Действието на оперативния лиценз за ЕС било прекратено на 1 февруари 2018 г.
- 5 С решение от 19 юни 2018 г. DEHSt отхвърля подадената по административен ред жалба срещу решението от 28 февруари 2018 г. С жалбата си ЕТ по същество оспорва втора точка от решението от 28 февруари 2018 г., съдържащо се в решението от 19 юни 2018 г.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 **Жалбоподателят** счита, че частичното оттегляне във втора точка от решението не може да се основава на членове 48 и 49 от VwVfG (оттегляне на незаконосъобразен, респ. отмяна на законосъобразен административен акт). Всъщност нито член 11 от ТЕНГ, нито останалите разпоредби на ТЕНГ съдържали правило относно отмяната на вече издадено на оператор на въздухоплавателни средства решение за разпределяне. Волята на законодателя на Съюза също не допускала отмяна на разпределянето. Съгласно съображение 20 от Директива 2008/101/ЕО „Операторите на въздухоплавателни средства, които прекратяват дейността си, следва да продължат да получават квоти до края на периода, за който вече са били разпределени безплатни квоти“. Законодателят на Съюза недвусмислено разпоредил, че правото на разпределяне продължава да съществува. Това било уместно и поради обстоятелството, че общото количество на разпределените квоти за емисии оставало непроменено. Жалбоподателят се позовава на мотивите към Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Fortentwicklung des europäischen Emissionshandels (Законопроект за адаптиране на правните основания за развитие на европейската търговия с квоти за емисии) от 27 юни 2018 г. Бъдещата разпоредба на новия параграф 6, добавен в член 11 от ТЕНГ, включвала именно положение като спорното в разглеждания случай. Посочените в нея правомощия обаче трябвало да бъдат предоставени само занапред. Към разглеждания момент следователно те не съществували.
- 7 При всички положения Air Berlin имало оправдани правни очаквания за запазване на решението за разпределяне и още през пролетта/лято на 2017 г. продало голяма част от издадените му през 2017 г. квоти за авиационни емисии. То направило това, тъй като очаквало и разчитало на квотите за емисии, които предстояли да бъдат издадени през годините, следващи периода на търговията с квоти за емисии. Освен това правните очаквания за запазване на решението за разпределяне били оправдани. Към

момента на продажбата на издадените през 2017 г. квоти за авиационни емисии несъстоятелността все още не можела да бъде предвидена.

- 8 По информация на жалбоподателя на 11 август 2017 г. на Air Berlin изненадващо било отказано финансиране, което довело до обявяването му в несъстоятелност. Дори да се предположело, че към момента на продажбата несъстоятелността вече е можела да бъде предвидена, правните очаквания на Air Berlin биха били оправдани. Всъщност от цитираното съображение 20 от Директива 2008/101 било ясно, че дори в случай на прекратяване на дейността Air Berlin все още е можело да очаква разпределяне на квоти за текущия период на разпределяне.
- 9 Всички самолети от флота на Air Berlin били отдадени под наем от различни лизингодатели. В рамките на предварителното производство по несъстоятелност и дори след образуването на производство по несъстоятелност разпределените на Air Berlin слотове, необходими за използването на инфраструктурата на т. нар. координирани летища в определени дни и часове с цел излитане и кацане, били продадени на Deutsche Lufthansa, Easyjet и Thomas Cook. Жалбоподателят нямал информация дали тези предприятия действително са използвали получените от него слотове както Air Berlin преди това и дали обслужват други въздушни маршрути. Продадени били слотовете, свързани с полетите на къси и средни разстояния.
- 10 Жалбоподателят твърди, че продължаването на авиационните дейности по смисъла на член 3е, параграф 1 от Директива 2003/87 не е от значение за запазването на разпределянето на квоти за операторите на въздухоплавателни средства. Освен това в досегашната съдебната практика не било изяснено кога може да се приеме, че е налице продължаване по смисъла на посочената разпоредба.
- 11 Не било ясно и защо общественият интерес от функционираща търговия с квоти за емисии би бил застрашен, ако решението за разпределяне не бъде отменено, и защо Air Berlin би получило неоснователни предимства в сравнение с останалите участници. Нямало опасност от нарушаване на конкуренцията, тъй като Air Berlin вече не участвало в нея.
- 12 **Отвѣтникът** твърди, че членове 48 и 49 от VwVfG представляват достатъчно основание за оттегляне на разпределянето за периода 2018—2020 г.
- 13 Първоначално разпределянето било извършено за периода 2013—2020 г. поради факта, че Air Berlin щяло да упражнява до 2020 г. авиационната си дейност, включена в схемата за търговия с квоти. След като окончателно прекратило дейността си, Air Berlin вече не било част от схемата за търговия с квоти за емисии и следователно вече не попадало в приложното поле на ТЕНГ. С изтичането на срока на оперативния лиценз Air Berlin загубило

качеството на оператор на въздухоплавателни средства. Съгласно ТЕНГ правото на разпределяне било свързано с наличието на задължение за търговия с квоти за емисии. Това не противоречало на правото на Съюза. В решение от 28 февруари 2018 г., *Trinseo Deutschland* (C-577/16, EU:C:2018:127), Съдът изрично постановил, че дадена инсталация попада в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове само ако отделя преки емисии от CO₂. Съгласно това решение само инсталациите, чиято дейност в съответствие с член 2, параграф 1 от Директива 2003/87 е включена в схема за търговия с квоти за емисии, биха могли да се ползват от безплатното разпределяне на такива квоти. Тези съображения се прилагали *mutatis mutandis* към авиационните дейности.

- 14 В съответствие с това член 10, параграф 5 от Регламент 389/2013 предвиждал партидата на оператора на въздухоплавателни средства, който вече не изпълнява полети, включени в схемата за търговия с квоти за емисии, да бъде „изключена“. Съгласно член 10, параграф 6 от Регламент № 389/2013 от такава изключена партида не биха могли да бъдат инициирани процеси, освен в периода, през който партидата не е била изключена. Съгласно член 56, параграф 1 от Регламент № 389/2013 националният администратор посочва в националната таблица за всеки оператор на въздухоплавателни средства за всяка година дали операторът на въздухоплавателни средства следва да получи квоти за съответната година. Включването на тези разпоредби на Регламент № 389/2013 показвало, че оттеглянето на решенията за разпределяне следвало да е допустимо.
- 15 Съображение 20 от Директива 2008/101 противоречало на схемата за търговия с квоти за емисии. Това съображение било формулирано преди приемането на явно противоречащия му Регламент № 389/2013 и не било възприето в Регламент № 421/2014 от 16 април 2014 г. и Регламент № 2017/2392 от 13 декември 2017 г., с които е изменена Директива 2003/87 по отношение на въздушния транспорт.
- 16 Жалбоподателят не можел да се позовава и на оправдани правни очаквания на Air Berlin. Правните очаквания щели да бъдат оправдани само ако при продажбата на разпределените му за 2017 г. квоти Air Berlin е можело да приеме, че ще получи разпределяне дори ако прекрати дейността си. Повод да се приеме тази хипотеза не давали нито правилата за разпределяне, нито поведението на ответника. Освен това оттеглянето било в обществен интерес. Принципът на правото в областта на търговията с квоти за емисии щял да бъде нарушен, ако квотите били пуснати на пазара. По този начин пазарната цена щяла да бъде изкривена.
- 17 Запазването на разпределянето при прекратяване на авиационните дейности не било съвместимо със забраната за помощи съгласно член 107 ДФЕС, принципа за отворена пазарна икономика при свободна конкуренция съгласно член 119, параграф 1 ДФЕС, правото на свобода на стопанската

инициатива съгласно член 17 от Хартата и принципа на равенство съгласно член 20 от Хартата.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

- 18 С **първия преюдициален въпрос** се цели изясняването на значението на съображение 20 от Директива 2008/101. Запитващата юрисдикция счита, че нито една конкретна разпоредба на съответното вторично право не съдържа правен режим, който противоречи на това съображение. Следователно възможността за запазване на разпределени квоти за авиационни емисии въпреки прекратяването на авиационната дейност не изглежда убедително за запитващата юрисдикция.
- 19 Съгласно практиката на Съда при тълкуването на Директива 2003/87 следва да се вземат предвид и преследваните от разпоредбата цели. Основната цел на Директивата е опазването на околната среда чрез намаляване на емисиите на парникови газове. Безплатното разпределяне на квоти за емисии е част от специален преходен режим, който се отклонява от принципа квотите за емисии да се отпускат, като се използва механизмът на търга, установен в член 10 от Директива 2003/87 (вж. решение от 20 юни 2019 г., ExxonMobil Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, т. 71 и 82, и решение от 28 юли 2016 г., Vattenfall Europe Generation, C-457/15, EU:C:2016:613, т. 39 и цитираната съдебна практика). Тъй като не е уреден във вторичното право, този въпрос следва да бъде окончателно разяснен от Съда, като се вземат предвид изтъкнатите от ответника възражения по отношение на забраната за помощи съгласно член 107 ДФЕС, принципа за отворена пазарна икономика при свободна конкуренция съгласно член 119, параграф 1 ДФЕС и членове 17 и 20 от Хартата.
- 20 По отношение на продължаването на авиационните дейности, предвидено в член 3е, параграф 1 от Директива 2003/87, до настоящия момент нито е уточнено какво предполага продължаване по смисъла на тази разпоредба, нито дали възможността да се запазят разпределените квоти за авиационни емисии зависи от продължаването изцяло или отчасти на авиационните дейности по смисъла на същата разпоредба.
- 21 При утвърдителен отговор на първия въпрос **вторият преюдициален въпрос** има за цел да изясни тълкуването и валидността на разпоредбите на член 10, параграф 5, членове 29, 55 и 56 от Регламент № 389/2013. Тези разпоредби се отнасят до последиците от прекратяването на дейността на оператор на въздухоплавателни средства по отношение на състоянието на партидата и прехвърлянето на квоти в партидата.
- 22 **Третият преюдициален въпрос** — с който се иска да се установи дали при прекратяване на авиационна дейност отмяната на решението за разпределение е наложително от гледна точка на правото на Съюза — е от

значение за тълкуването на националната правна уредба относно оттеглянето и отмяната на административни актове, съдържаща се в членове 48 и 49 от VwVfG, в съответствие с правото на Съюза. Утвърдителен отговор на третия преюдициален въпрос би се отразил върху националните правни норми относно правото на преценка на националните органи по членове 48 и 49 от VwVfG и относно момента, от който решението за разпределяне може, респ. трябва да бъде отменено.

- 23 Четвъртият и петият преюдициален въпрос са от значение за решаването на спора, ако в рамките на разглежданото производство по обжалване не може да бъде постановено окончателно решение преди края на третия период на търговия.
- 24 За оператори на инсталации, включени в схемата за търговия с квоти за емисии, третият период на търговия приключва на 31 декември 2020 г. Разпоредбите на член 28б, параграф 2 от Директива 2003/87 и на член 11, параграф 1 от ТЕНГ в редакцията му от 18 януари 2019 г. повдигат въпроса дали за операторите на въздухоплавателни средства — за разлика от операторите на инсталации — края на 2020 г. няма да има последици върху все още неудовлетворените към този момент искания за разпределяне.
- 25 С **четвъртия преюдициален въпрос** се иска да се установи кога приключва третият период на търговия за операторите на въздухоплавателни средства.
- 26 Според запитващата юрисдикция, ако на четвъртия преюдициален въпрос се отговори в смисъл, че и за операторите на въздухоплавателни средства третият период на търговия приключва на 31 декември 2020 г., от значение за решаването на спора е **отговорът на петия преюдициален въпрос**.
- 27 Съгласно практиката на германските съдилища края на 1-ви и 2-ри период на търговия води до това, че до 30 април от годината след края на периода на търгуване правата за разпределяне, за които не е постановено решение за разпределяне, се погасяват поради липсата на изрична препращаща разпоредба в националното законодателство. Националното законодателство не предвижда препращаща разпоредба и относно правата за разпределение, които все още са висящи в съда през 3-тия период на търговия. Тази липса на национална препращаща разпоредба е обоснована с факта, че правилата за безплатното разпределение на квоти за периода на търговия 2021—2030 г. се определят окончателно в регламент за разпределение на ЕС и че прехвърлянето на искания за разпределение между периодите е разрешено само, ако това е предвидено в регламент за разпределение на ЕС за 4-ия период на търговия.
- 28 Запитващата юрисдикция се застъпва за единна преценка от гледна точка на европейското законодателство на исканията, за които все още не е постановено решение за разпределяне. Тя посочва, че няма изрична уредба по този въпрос нито в Директива 2003/87, нито в Решение 2011/278. В

междувременно приетия Делегиран регламент (ЕС) 2019/331 на Комисията от 19 декември 2018 г. (ОВ L 59, 2019 г., стр. 8, Регламент за разпределение на ЕС) също липсва уредба на прехвърляне на искания за разпределение между периодите, например под формата на възприетото в съдебната практика тълкуване.

- 29 Резерв е предвиден единствено за новите участници по член 10а, параграф 7 от Директива 2003/87 и член 18 от Регламента за разпределение на ЕС, а специален резерв — за определени оператори на въздухоплавателни средства по член 3е от Директива 2003/87. Разпоредбата на член 13 от Директива 2003/87 относно валидността на сертификатите не разглежда въпроса за все още неразпределените сертификати към края на третия период на търговия. Съгласно съображение 7 от Решение 2015/1814 (ЕС) на Европейския парламент и на Съвета от 6 октомври 2015 г. квоти, които съгласно член 10а, параграф 7 от Директива 2003/87 и въз основа на прилагането на член 10а, параграфи 19 и 20 от тази директива не са разпределени на инсталации („неразпределени квоти“), следва да бъдат прехвърлени в резерва през 2020 г. Според запитващата юрисдикция съображение 7 предполага, че преминаването от 3-ти към 4-ти период на търговия не води до погасяване на правата за разпределение на повече квоти, за които към този момент все още не е постановено решение за разпределение. Липсва ясен регламент относно съдбата на останалите до края на 3-ти период на търговия неразгледани права за разпределяне на повече квоти.
- 30 Този въпрос се поставя във връзка с няколко производства, които са висящи пред запитващата юрисдикция, а също и пред други съдебни инстанции. Тъй като до края на периода на търговия няма да е възможно да бъде постановено окончателно решение във всяко едно производство и поради досегашната практика на германските съдилища, в резултат на която операторите на инсталации се опасяват от погасяване на правата за разпределение, запитващата юрисдикция вече е уведомена за започване на бързи производства за правна защита. В такива бързи производства за правна защита запитващата юрисдикция не може да не съобрази необходимото за този въпрос решение на Съда.
- 31 Запитващата юрисдикция иска от Съда да отговори на въпроса за последиците от края на третия период на търговия по отношение на съдбата на правата за разпределение, по които към този момент все още не са постановени решения за разпределяне, независимо от отговора на другите въпроси, тъй като това е основен въпрос, който се поставя във всички висящи съдебни производства в Съюза относно преразпределяне на повече квоти за емисии и е необходимо да бъде изяснен спешно, за да се гарантира правната сигурност и еднаквото прилагане на европейското законодателство в областта на търговията с квоти за емисии.