Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

20. ledna 2022 *

[znění upravené usnesením ze dne 2. března 2022]

„Řízení o předběžné otázce – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Směrnice 2003/87/ES – Článek 3e – Zahrnutí činnosti v oblasti letectví – Směrnice 2008/101/ES – Bezplatné přidělování a vydávání povolenek provozovatelům letadel – Ukončení činnosti ze strany takového provozovatele z důvodu úpadku – Rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu o zamítnutí přidělit povolenky insolvenčnímu správci společnosti v úpadku“

Ve věci C-165/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) ze dne 30. března 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 16. dubna 2020, v řízení

ET, jako insolvenční správce společnosti Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce pátého senátu, C. Lycourgos (zpravodaj), předseda čtvrtého senátu, I. Jarukaitis a M. Ilešič, soudci,

generální advokát: G. Hogan,

vedoucí soudní kanceláře: M. Krausenböck, administrátorka,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. června 2021,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za ET jako insolvenční správce společnosti společnosti Air Berlín PLC & Co. Luftverkehrs KG, B. Schröderem a H. Krügerem, Rechtsanwälte,

* Jednací jazyk: němčina.

– [ve znění oprav provedených usnesením ze dne 2. března 2022] za Bundesrepublik Deutschland A. Wendl-Dameriusem, jako zmocněncem, ve spolupráci s G. Buchholzem, Rechtsanwalt,

– za německou vládu původně J. Möllerem a P.-L. Krügerem, jakož i S. Heimerl, poté J. Möllerem a P.-L. Krügerem, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi B. De Meesterem, C. Hermesem a G. Wilsem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 23. září 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2392 ze dne 13. prosince 2017 (Úř. věst. 2017, L 350, s. 7) (dále jen „směrnice 2003/87“), jakož i platnosti čl. 10 odst. 5, článku 29, čl. 55 odst. 1 písm. a) a odst. 3 a článku 56 nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013 o vytvoření registru Unie podle směrnice 2003/87 a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES a č. 406/2009/ES a o zrušení nařízení Komise (EU) č. 920/2010 a č. 1193/2011 (Úř. věst. 2013, L 122, s. 1).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi ET jakožto insolvenčním správcem společnosti Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (dále jen „Air Berlin“) a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo), zastoupenou Umweltbundesamt (Spolkový úřad pro životní prostředí), ve věci rozhodnutí o zastavení bezplatného vydání dříve přidělených povolenek na emise skleníkových plynů.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/87

3 Článek 1 první pododstavec směrnice 2003/87, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů […], aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.“

4 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 uvádí:

„Tato směrnice se použije na emise z činností uvedených v příloze I a na skleníkové plyny uvedené v příloze II.“

5 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, uvádí:

„Pro účely této směrnice se:

[...]

o) ‚provozovatelem letadla‘ rozumí osoba, která provozuje letadlo v době, kdy vykonává činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I, nebo v případě, že tato osoba není známa či ji vlastník letadla neidentifikoval, vlastník letadla;

[...]“

6 Článek 3c téže směrnice, nadepsaný „Celkový počet povolenek pro letectví“, stanoví:

„1. Pro období od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2012 se celkové množství povolenek, které mají být přiděleny provozovatelům letadel, rovná 97 % historických emisí z letectví.

2. Pro období uvedené [...] počínající dnem 1. ledna 2013 [...] se celkové množství povolenek, které mají být přiděleny provozovatelům letadel, rovná 95 % historických emisí z letectví vynásobených počtem let v daném období.

[...]

3a Veškeré přidělování povolenek pro činnosti v oblasti letectví na letiště a z letišť v zemích mimo Evropský hospodářský prostor (EHP) po 31. prosinci 2023 podléhá přezkumu uvedenému v článku 28b.

[...]“

7 Článek 3d směrnice 2003/87, nadepsaný „Způsob přidělování povolenek pro letectví prostřednictvím dražby“, stanoví:

„1. V období uvedeném v čl. 3c odst. 1 se vydraží 15 % povolenek.

2. Od 1. ledna 2013 se vydraží 15 % povolenek. [...]

[...]“

8 Článek 3e této směrnice, nadepsaný „Přidělování (alokace) a vydávání povolenek provozovatelům letadel“, stanoví:

„1. Pro každé období uvedené v článku 3c mohou všichni provozovatelé letadel požádat o přidělení povolenek, které mají být přiděleny zdarma. Žádost lze podat u příslušného orgánu v členském státě správy prostřednictvím předložení ověřených údajů o tunokilometrech pro činnosti v oblasti letectví uvedené v příloze I vykonané uvedeným provozovatelem letadel za sledovaný rok. [...] Žádosti se podávají nejméně 21 měsíců před začátkem období, ke kterému se vztahují [...].

2. Nejméně 18 měsíců před začátkem období, k němuž se žádost vztahuje [...], předloží členské státy Komisi žádosti, které obdržely podle odstavce 1.

3. Nejméně 15 měsíců před začátkem každého období podle čl. 3c odst. 2 [...], vypočte Komise a rozhodnutím stanoví

a) celkový počet povolenek, které mají být přiděleny pro uvedené období v souladu s článkem 3c;

b) počet povolenek, u nichž má být v daném období provedena dražba v souladu s článkem 3d;

c) počet povolenek ve zvláštní rezervě pro provozovatele letadel pro dané období v souladu s článkem 3f odst. 1;

d) počet povolenek, jež mají být přiděleny zdarma v daném období odečtením počtu povolenek podle písm. b) a c) z celkového množství povolenek, o nichž bylo rozhodnuto podle písm. a), a

e) referenční hodnotu, která bude použita při přidělování povolenek zdarma provozovatelům letadel, jejichž žádosti byly předloženy Komisi v souladu s odstavcem 2.

[...]

4. Do tří měsíců od data, kdy Komise přijme rozhodnutí podle odstavce 3, vypočte a zveřejní každý členský stát správy

a) celkový počet povolenek přidělených na období jednotlivým provozovatelům letadel, jejichž žádost byla předložena Komisi v souladu s odstavcem 2, vypočtený vynásobením tunokilometrů uvedených v žádosti referenční hodnotou uvedenou v odst. 3 písm. e) a

b) počet povolenek přidělených jednotlivým provozovatelům letadel na každý rok, který se stanoví vydělením celkového počtu přidělených povolenek za období vypočtených podle písmene a) počtem let v období, v němž uvedený provozovatel provádí činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I.

5. Do 28. února 2012 a v následujících letech vždy do 28. února vydá příslušný orgán členského státu správy každému provozovateli letadla počet povolenek přidělený uvedenému provozovateli pro daný rok podle tohoto článku nebo podle článku 3f.“

9 Článek 3f uvedené směrnice, nadepsaný „Zvláštní rezerva pro určité provozovatele letadel“, stanoví:

„1. V každém období podle čl. 3c odst. 2 se vyčlení 3 % z celkového počtu povolenek, které mají být přiděleny, do zvláštní rezervy pro provozovatele letadel:

a) kteří začínají s vykonáváním činnosti v oblasti letectví podle přílohy I po sledovaném roce, za který byly předloženy údaje o tunokilometrech podle čl. 3e odst. 1 s ohledem na období uvedené v čl. 3c odst. 2, nebo

b) u jejichž údajů o tunokilometrech dochází k růstu v průměru o více než 18 % ročně mezi sledovaným rokem, za který byly předloženy údaje o tunokilometrech podle čl. 3e odst. 1 s ohledem na období uvedené v čl. 3c odst. 2, a druhým kalendářním rokem tohoto období,

a jejichž činnost podle písm. a) nebo dodatečná činnost podle písm. b) není zcela ani zčásti pokračováním činnosti v oblasti letectví, jež byla dříve vykonávána jiným provozovatelem letadla.

2. Provozovatel letadla, jenž je podle odstavce 1 způsobilý, může požádat o přidělení povolenek zdarma ze zvláštní rezervy tak, že podá žádost příslušnému orgánu členského státu správy. Žádost se podává do 30. června třetího roku období uvedeného v čl. 3c odst. 2, k němuž se vztahuje.

[...]“

10 Článek 12 téže směrnice, nadepsaný „Převod, vyřazení a zrušení povolenek“, v odstavci 2a stanoví:

„Členský stát správy zajistí, aby do 30. dubna každého roku každý provozovatel letadla vyřadil počet povolenek rovnající se celkovým emisím z činností v oblasti letectví uvedených v příloze I za předchozí kalendářní rok, které tento provozovatel letadla uskutečňuje [...]. Členské státy zajistí, aby povolenky vyřazené podle tohoto odstavce byly následně zrušeny.“

11 Článek 28a směrnice 2003/87, nadepsaný „Odchylky platné před provedením celosvětového tržního opatření ICAO [Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO)]“, stanoví:

„1. Odchylně od čl. 12 odst. 2a, [...] členské státy považují požadavky stanovené v uvedených ustanoveních za splněné a nepřijímají žádná opatření vůči provozovatelům letadel, pokud jde o:

a) veškeré emise z letů na letiště nebo z letišť v zemích mimo EHP za každý kalendářní rok, a to od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2023, s výhradou přezkumu uvedeného v článku 28b;

b) veškeré emise z letů mezi letištěm, které se nachází v některém z nejvzdálenějších regionů ve smyslu článku 349 [SFEU], a letištěm nacházejícím se v jiném regionu EHP za každý kalendářní rok, a to od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2023, s výhradou přezkumu uvedeného v článku 28b.

[...]

2. Odchylně od článků 3e a 3f se provozovatelům letadel, kteří využívají odchylek stanovených v odst. 1 písm. a) a b) tohoto článku, vydají každý rok bezplatné povolenky v počtu sníženém úměrně ke snížení počtu povinně vyřazených povolenek, které jsou v uvedených písmenech stanoveny.

[...]

Pokud jde o činnost v období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2023, zveřejní členské státy nejpozději dne 31. srpna 2018 počet povolenek pro odvětví letecké dopravy přidělených každému provozovateli letadel.

[...]“

12 Článek 28b této směrnice, nadepsaný „Zprávy a přezkum Komise týkající se provádění celosvětového tržního opatření ICAO“, stanoví:

„1. Komise nejpozději dne 31. prosince 2018 a poté pravidelně podá Evropskému parlamentu a Radě zprávu o pokroku v jednáních ICAO za účelem provedení celosvětového tržního opatření, které se má na emise od roku 2021 vztahovat [...].

[...]

2. Do dvanácti měsíců od přijetí příslušných nástrojů organizací ICAO a než začne fungovat celosvětové tržní opatření, předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu, v níž zváží způsoby, jak prostřednictvím úpravy této směrnice provést tyto nástroje v právu Unie. [...]

[...]“

13 Příloha I uvedené směrnice, nadepsaná „Kategorie činností, na které se vztahuje tato směrnice“, obsahuje položku „Letectví“, která se s určitými výjimkami vztahuje na „lety, které odlétají z letiště umístěného na území členského státu, na které se vztahuje Smlouva, nebo které na toto letiště přilétají“.

Směrnice 2008/101/ES

14 Bod 20 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. 2009, L 8, s. 3) stanoví:

„Aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže, měla by být stanovena harmonizovaná metodika přidělování pro stanovení celkového množství vydávaných povolenek a pro jejich distribuci provozovatelům letadel. Určitá část povolenek bude přidělena v dražbě v souladu s pravidly, která vypracuje Komise. Měla by být vyčleněna zvláštní rezerva povolenek, která by zajistila přístup na trh novým provozovatelům letadel a podporu provozovatelům, kteří prudce zvýší počet tunokilometrů provozovaných letadel. Provozovatelům letadel, kteří ukončují svou činnost, by měly být i nadále vydávány povolenky do konce období, pro které již byly bezplatné povolenky přiděleny.“

Nařízení č. 389/2013

15 Článek 10 nařízení č. 389/2013, nadepsaný „Stav účtů“, stanoví:

„1. Účty se nacházejí v jednom z těchto stavů: otevřené, zablokované, vyloučené nebo uzavřené.

[...]

5. Po oznámení příslušného orgánu, že lety provozovatele letadel již nejsou v daném roce zahrnuty v systému Unie v souladu s přílohou I směrnice [2003/87], změní národní správce stav příslušného vkladního účtu provozovatele letadel na vyloučený poté, co toto oznámí dotčenému provozovateli letadel, a až do oznámení příslušného orgánu, že provozovatel letadla je opět zahrnut do systému Unie.

[...]“

16 Článek 29 tohoto nařízení, nadepsaný „Uzavření vkladních účtů provozovatelů letadel“, stanoví:

„Národní správce uzavře vkladní účty provozovatelů letadel, pouze pokud mu příslušný orgán vydá pokyn, aby tak učinil, jelikož na základě oznámení držitele účtu nebo jiných důkazů zjistil, že provozovatel letadel se spojil s jiným provozovatelem letadel nebo že ukončil veškeré své provozní činnosti zahrnuté do přílohy I směrnice [2003/87].“

17 Článek 55 tohoto nařízení, nadepsaný „Změny národních alokačních tabulek pro letectví“, stanoví:

„1. Národní správce provede změny národní alokační tabulky pro letectví v EUTL, pokud:

a) provozovatel letadel ukončil veškerou svou činnost, na níž se vztahuje příloha I směrnice [2003/87];

[...]

3. Komise vydá ústřednímu správci pokyn, aby provedl odpovídající změny národní alokační tabulky pro letectví [...], domnívá-li se, že změna národní alokační tabulky pro letectví je v souladu se směrnicí [2003/87] [...].

[...]“

18 Článek 56 téhož nařízení, nadepsaný „Bezplatné povolenky pro letectví“, stanoví:

„1. Národní správce uvede v národní alokační tabulce pro letectví u každého provozovatele letadel na každý rok, zda by provozovatel letadel měl obdržet příděl na uvedený rok, či nikoliv.

2. Od 1. února 2013 ústřední správce zajistí, aby registr Unie převáděl všeobecné povolenky pro letectví automaticky z alokačního účtu EU v souladu s příslušnou národní alokační tabulkou na příslušný otevřený nebo zablokovaný vkladní účet provozovatele letadel [...].

[...]“

Německé právo

19 Ustanovení § 2 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů) ze dne 21. července 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „TEHG“), nadepsané „Oblast působnosti“, v odstavci 6 stanoví:

„Pokud jde o činnosti v oblasti letectví, oblast působnosti tohoto zákona zahrnuje všechny emise z letadel, které pocházejí ze spotřeby paliva. [...] Tento zákon se použije pouze na činnosti v oblasti letectví vykonávané:

1. provozovateli letadel, kteří jsou držiteli platného povolení k provozu v rámci Německa […]; nebo

2. provozovateli letadel, kterým bylo Německo určeno jako členský stát správy […] a kteří nejsou držiteli platného povolení k provozu vydaného jiným smluvním státem Dohody o Evropském hospodářském prostoru.

[...]“

20 Ustanovení § 9 TEHG, nadepsané „Bezplatné přidělování povolenek na emise provozovatelům zařízení“, v odstavci 6 stanoví:

„Rozhodnutí o přidělení bude vzato zpět, pokud bude v důsledku právního aktu Evropské unie nutné jej zpětně změnit. [...]“

21 Ustanovení § 11 TEHG, nadepsané „Obecné bezplatné přidělování povolenek provozovatelům letadel“, stanoví:

„(1) Provozovateli letadel se na obchodovací období bezplatně přidělí počet povolenek pro letectví, který odpovídá součinu přepravních kapacit v základním roce, [...] a referenční hodnoty, která se vypočítá podle [...] směrnice 2003/87.

[...]

(6) Příslušný orgán bezplatně přidělí povolenky do tří měsíců ode dne, kdy Komise [...] zveřejní referenční hodnotu podle čl. 3e odst. 3 směrnice 2003/87. [...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

22 Rozhodnutím ze dne 12. prosince 2011 přidělil Deutsche Emissionshandelsstelle (Německý orgán pro obchodování s povolenkami na emise, dále jen „DEHSt“) společnosti Air Berlin na základě § 11 TEHG celkem 28 759 739 bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů (dále jen „povolenky pro letectví“), z nichž 3 360 363 bylo přiděleno na rok 2012 a 3 174 922 ročně na období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020.

23 Rozhodnutím ze dne 15. ledna 2015 odebral DEHSt 9 980 071 povolenek pro letectví z důvodu, že unijní akt zavedl v letech 2013 až 2016 dočasnou výjimku z povinnosti obchodování s povolenkami na některé mezinárodní lety. Toto odebrání se stalo konečným a počet povolenek pro letectví přidělených společnosti Air Berlin pro všechny roky 2012 až 2020 se tak snížil na 18 779 668 jednotek.

24 Dne 15. srpna 2017 podala společnost Air Berlin návrh na zahájení insolvenční řízení vůči ní. Téhož dne zahájil Amtsgericht Charlottenburg (obvodní soud pro Charlottenburg, Německo) prozatímní insolvenční řízení bez zbavení dispozičních oprávnění a určil žalobce v původním řízení jako zatímního správce majetku.

25 Společnost Air Berlin zastavila činnost v oblasti letectví oficiálně dne 28. října 2017.

26 Usnesením ze dne 1. listopadu 2017 zahájil Amtsgericht Charlottenburg (okresní soud pro Charlottenburg, Německo) hlavní insolvenční řízení a ustavil žalobce v původním řízení správcem majetku. Následně rozhodnutím ze dne 16. ledna 2018 tento soud na návrh společnosti Air Berlin ukončil insolvenční řízení bez zbavení dispozičních oprávnění a jmenoval žalobce v původním řízení insolvenčním správcem.

27 Rozhodnutím ze dne 28. února 2018 zaslaným žalobci v původním řízení DEHSt znovu částečně odebral povolenky pro letectví, přičemž přehodnotil počet těchto povolenek přidělených společnosti Air Berlin za všechny roky 2013 až 2020 na 12 159 960 jednotek.

28 DEHSt založila toto rozhodnutí jednak na rozšíření výjimky z povinnosti obchodovat s povolenkami na některé mezinárodní lety na roky 2017 až 2020 a jednak na skutečnosti, že před koncem roku 2017 společnost Air Berlin ukončila svou činnost v oblasti letectví. S ohledem na tuto posledně uvedenou okolnost DEHSt uvedl, že povolenky pro letectví nebude třeba na roky 2018 až 2020 vydat. Z téhož důvodu se rozhodl změnit vkladní účet provozovatele letadel Air Berlin na „vyloučený účet“ ve smyslu čl. 10 odst. 5 nařízení č. 389/2013.

29 Žalobce v původním řízení podal proti tomuto rozhodnutí stížnost v rozsahu, v němž bylo založeno na ukončení činnosti společnosti Air Berlin. Dovolával se zejména zásady ochrany legitimního očekávání a bodu 20 odůvodnění čtvrté věty směrnice 2008/101.

30 Rozhodnutím ze dne 19. června 2018 DEHSt tuto stížnost zamítl. Podle jeho názoru se žalobce v původním řízení nemůže účinně dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání, neboť z čl. 10 odst. 5 nařízení č. 389/2013 vyplývá, že povolenky pro letectví již nemohou být vydány, pokud provozovatel letadel již neuskutečňuje lety podléhající obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Není třeba zohlednit bod 20 odůvodnění čtvrtou větu směrnice 2008/101, jelikož obsah této věty není promítnut do hmotněprávních ustanovení unijních právních předpisů.

31 Dne 23. července 2018 požádal žalobce v původním řízení o právní pomoc k podání žaloby. Usnesením ze dne 16. prosince 2019 Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (vrchní správní soud spolkové země Berlín-Brandenburg, Německo) takovou právní pomoc přiznal, přičemž měl za to, že ze směrnice 2008/101 může vyplývat, že ukončení činnosti v oblasti letectví neodůvodňuje odebrání povolenek pro letectví.

32 Dne 2. ledna 2020 podal žalobce v původním řízení proti rozhodnutí ze dne 28. února 2018 žalobu k Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo). Poznamenává, že TEHG nestanovil možnost odebrat povolenky pro letectví v případě ukončení činnosti v oblasti letectví. Z bodu 20 odůvodnění čtvrté věty směrnice 2008/101 jednoznačně vyplývá, že unijní normotvůrce chtěl, aby přidělené povolenky pro letectví byly v takovém případě ještě vydány.

33 Žalobce v původním řízení uvádí, že několik měsíců před ukončením své činnosti v oblasti letectví prodala Air Berlin většinu povolenek pro letectví, které jí byly přiděleny na rok 2017. Učinila tak, jelikož se zcela legitimně domnívala, že povolenky pro letectví přidělené na roky 2018 až 2020 jí budou nadále vydávány, a že tedy může v roce 2018 splnit své povinnosti vyřadit povolenky na emise vyplývající z jejích letů uskutečněných v roce 2017.

34 Právo provozovatele letadel na zachování povolenek pro letectví, které mu byly přiděleny, nepodléhá žádné zvláštní podmínce ani nezávisí na tom, zda po ukončení činnosti tohoto provozovatele pokračují v této činnosti jiní provozovatelé ve smyslu čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87. Žalobce v původním řízení nicméně upřesňuje, že v důsledku ukončení činnosti společnosti Air Berlin byly letištní časy *(tzv. sloty)* této společnosti prodány jiným leteckým společnostem.

35 Podle žalované v původním řízení bylo původní rozhodnutí o přidělení založeno na domněnce, že společnost Air Berlin vykonává během celého období obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „obchodovací období“) dotčenou činnost v oblasti letectví, která podléhá povinnosti obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Od ukončení činnosti již přitom společnost Air Berlin nepodléhá systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „systém ETS“) upravenému směrnicí 2003/87, takže v souladu

s čl. 10 odst. 5 nařízení č. 389/2013 byl její vkladní účet provozovatele letadel z tohoto systému vyloučen. Kromě toho již společnost Air Berlin nemá po uplynutí platnosti své provozní licence dne 1. února 2018 postavení provozovatele letadel ve smyslu čl. 2 odst. 6 TEHG.

36 Pokud jde o bod 20 odůvodnění čtvrtou větu směrnice 2008/101, žalovaná v původním řízení tvrdí, že tato věta je v rozporu se systémem ETS, a proto ji nelze zohlednit. Má ostatně za to, že se žalobce v původním řízení nemůže dovolávat jakéhokoli legitimního očekávání společnosti Air Berlin, jelikož tato společnost nemohla rozumně předpokládat, že by po ukončení své činnosti nadále dostávala povolenky na letectví.

37 Předkládající soud konstatuje, že legalita odebrání povolenek pro letectví pro roky 2018 až 2020 do značné míry závisí na právních účincích ukončení činnosti v oblasti letectví společností Air Berlin. V tomto ohledu se táže zejména na rozsah bodu 20 odůvodnění čtvrté věty směrnice 2008/101. V případě neexistence hmotněprávního ustanovení, které by tuto větu potvrzovalo, by měl Soudní dvůr objasnit, zda musí být povolenky pro letectví zachovány nebo odebrány v případě ukončení činnosti.

38 Je třeba rovněž provést výklad pojmu „pokračování“ činnosti v oblasti letectví jinými subjekty ve smyslu čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 a upřesnit, zda zachování povolenek pro letectví závisí na takovém pokračování.

39 Pokud by Soudní dvůr rozhodl, že unijní právo brání odebrání povolenek pro letectví v případě ukončení činnosti v oblasti letectví, bylo by ještě třeba přezkoumat platnost článků 10, 29, 55 a 56 nařízení č. 389/2013 v rozsahu, v němž tato ustanovení stanoví, že v případě ukončení této činnosti je třeba vyloučit nebo uzavřít vkladní účet provozovatele letadel, a dále určit, zda dotčené obchodovací období skončilo pro provozovatele letadel dne 31. prosince 2020, nebo skončí s ohledem na články 28a a 28b směrnice 2003/87 až dne 31. prosince 2023. V posledně uvedeném ohledu, pokud by měl Soudní dvůr za to, že toto období skončilo dne 31. prosince 2020, bylo by třeba ještě upřesnit, zda povolenky pro letectví týkající se uvedeného období mohou být vydány i po 31. prosinci 2020 na základě soudního rozhodnutí vydaného po tomto datu.

40 Za těchto podmínek se Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Mají být směrnice 2003/87 a směrnice 2008/101 s přihlédnutím k bodu 20 odůvodnění směrnice 2008/101 vykládány v tom smyslu, že brání zrušení bezplatného přidělení povolenek pro letectví provozovateli letadel pro období od roku 2018 do roku 2020, pokud došlo k přidělení povolenek pro období od roku 2013 do roku 2020 a tento provozovatel letadel ukončil svou činnost v oblasti letectví v roce 2017 z důvodu úpadku?

Má být čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 vykládán v tom smyslu, že zrušení rozhodnutí o přidělení povolenek po ukončení činnosti v oblasti letectví z důvodu úpadku závisí na tom, zda budou v těchto činnostech pokračovat jiní provozovatelé letadel? Má být čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 vykládán v tom smyslu, že jde o pokračování v činnosti v oblasti letectví tehdy, když byla práva přistávat na takzvaných koordinovaných letištích (sloty) zčásti (v případě krátkých a středně dlouhých letů letecké společnosti v úpadku) prodána třem dalším provozovatelům letadel?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

Jsou ustanovení čl. 10 odst. 5, článku 29, čl. 55 odst. 1 písm. a) a čl. 55 odst. 3, jakož i článku 56 nařízení č. 389/2013 platná a slučitelná se směrnicí 2003/87 a směrnicí 2008/101, když brání vydání přidělených, avšak dosud nevydaných bezplatných povolenek pro leteckou dopravu, v případě, že provozovatel letadel ukončí činnost v oblasti letectví z důvodu úpadku?

3) V případě záporné odpovědi na první otázku:

Mají být směrnice 2003/87 a 2008/101 vykládány v tom smyslu, že unijní právo nutně vyžaduje, aby rozhodnutí o bezplatném přidělení povolenek pro letectví bylo zrušeno?

4) V případě kladné odpovědi na první otázku a v případě záporné odpovědi na třetí otázku:

Musí být čl. 3c odst. 3a, čl. 28a odst. 1 a 2, jakož i čl. 28b odst. 2 směrnice 2003/87 [...] vykládány v tom smyslu, že pro provozovatele letadel nekončí třetí obchodovací období na konci roku 2020, ale až v roce 2023?

5) V případě záporné odpovědi na čtvrtou otázku:

Mohou být nároky na další bezplatné přidělení povolenek [pro letectví] pro provozovatele letadel pro třetí obchodovací období splněny na konci tohoto třetího období obchodování s povolenkami na emise čtvrtého obchodovacího období, pokud se existence takového nároku na přidělení povolenek určí soudním rozhodnutím až po uplynutí třetího obchodovacího období, nebo je třeba konstatovat, že ještě nevyčerpané nároky na přidělení povolenek zanikají na konci třetího obchodovacího období?“

K předběžným otázkám

K první a třetí otázce

41 První a třetí otázka, které je třeba zkoumat společně, se týkají toho, jak má být režim přidělování povolenek pro letectví použit v případě, že dotyčný provozovatel letadel ukončí činnost v oblasti letectví.

42 Tento režim se nachází v článcích 3e a 3f směrnice 2003/87, které se nacházejí v kapitole II této směrnice, nadepsané „Letectví“ a vložené do této směrnice směrnicí 2008/101.

43 Je tedy třeba konstatovat, že podstatou první a třetí otázky předkládajícího soudu je, zda články 3e a 3f směrnice 2003/87 musí být vykládány v tom smyslu, že počet povolenek pro letectví přidělených provozovateli letadel musí být v případě ukončení činnosti tohoto provozovatele v oblasti letectví během dotčeného obchodovacího období snížen úměrně k části tohoto období, během něhož již není tato činnost vykonávána.

44 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že čl. 3e odst. 1 až 3 směrnice 2003/87 umožňuje každému provozovateli letadel požádat o přidělení povolenek pro letectví, přičemž taková žádost musí být podána alespoň 24 měsíců před začátkem nového obchodovacího období. Členským státům přísluší, aby alespoň osmnáct měsíců před začátkem tohoto období předložily žádosti Komisi, která nejméně patnáct měsíců před začátkem uvedeného období přijme rozhodnutí, v němž uvede zejména počet dostupných povolenek pro letectví a referenční hodnotu, která se použije pro jejich přidělování.

45 Článek 3e odst. 4 této směrnice uvádí, že do tří měsíců od přijetí tohoto rozhodnutí každý členský stát vypočte a zveřejní celkový počet povolenek pro letectví přidělených na dotčené období jednotlivým provozovatelům letadel a dále, že „počet povolenek přidělených jednotlivým provozovatelům letadel na každý rok, který se stanoví vydělením celkového počtu přidělených povolenek za období [...] počtem let v období, v němž uvedený provozovatel provádí činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I“.

46 Z článku 3e odst. 4 směrnice 2003/87 tak vyplývá, že celkové množství povolenek pro letectví přidělených provozovateli letadel na určité obchodovací období se vypočte *ex ante* a při této příležitosti je počet povolenek pro letectví přidělených ročně rovněž určen tak, že se toto celkové množství vydělí počtem let v tomto období, v nichž tento provozovatel vykonává činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I této směrnice, přičemž pouze tato činnost podléhá systému ETS.

47 Dále je v čl. 3e odst. 5 uvedené směrnice upřesněno, že roční počet povolenek pro letectví se vydává příslušnému „provozovateli letadel“ nejpozději dne 28. února každého roku uvedeného období.

48 Z těchto skutečností vyplývá, že režim přidělování povolenek pro letectví předpokládá, že příjemce těchto povolenek uskutečňuje činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I směrnice 2003/87 a že tyto povolenky jsou vydávány v ročních přídělech, pokud je příjemce rovněž v okamžiku tohoto skutečného odevzdání uvedených povolenek „provozovatelem letadel“, přičemž tento pojem je v čl. 3 písm. o) této směrnice definován jako „osoba, která provozuje letadlo v době, kdy vykonává činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I“.

49 S ohledem na tyto podmínky režimu přidělování povolenek pro letectví, a zejména na vztah výslovně stanovený unijním normotvůrcem mezi přidělováním a vydáváním těchto povolenek na jedné straně a výkonem činnosti v oblasti letectví podléhající systému ETS na straně druhé, je třeba mít za to, že výkon takové činnosti po celé dotčené obchodovací období není pouhou domněnkou, na jejímž základě dochází k předem provedenému výpočtu povolenek pro letectví, ale hmotněprávní podmínkou pro skutečné vydávání ročních přídělů těchto povolenek až do konce tohoto období.

50 Pokud tedy provozovatel letadel ukončí během obchodovacího období činnost, a ztratí tak své postavení provozovatele letadel ve smyslu směrnice 2003/87, takže mu jsou v důsledku toho odebrány povolenky pro letectví na roky, v nichž od tohoto okamžiku již nevykonává činnost v oblasti letectví, nemůže se insolvenční správce tohoto bývalého provozovatele letadel účinně dovolávat porušení zásady ochrany legitimního očekávání.

51 V tomto ohledu je třeba připomenout, že tato zásada se vztahuje na každého jednotlivce, u kterého vyvolal správní orgán podložené naděje na základě konkrétních ujištění, která mu poskytl (rozsudek ze dne 15. dubna 2021, Administration de l’Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, bod 90, jakož i citovaná judikatura). Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 81 svého stanoviska, ve spise, který má Soudní dvůr k dispozici, nic nenasvědčuje tomu, že by společnosti Air Berlin byla poskytnuta konkrétní ujištění ve prospěch vydávání povolenek pro letectví až do konce obchodovacího období v jakémkoli okamžiku tohoto období nebo poté, co se tato společnost dostala do platební neschopnosti, žalobci v původním řízení. Konkrétně, jak bylo uvedeno v bodech 48 a 49 tohoto rozsudku, přidělení povolenek pro letectví na obchodovací období nelze chápat tak, že zaručuje za všech okolností vydávání těchto povolenek až do konce tohoto období.

52 Tento závěr není vyvrácen bodem 20 odůvodnění čtvrtou větou směrnice 2008/101.

53 Je pravda, že tato věta, která je uvedena v preambuli aktu, kterým unijní normotvůrce začlenil činnost v oblasti letectví do systému ETS a podle které „[p]rovozovatelům letadel, kteří ukončují svou činnost, by měly být i nadále vydávány povolenky do konce období, pro které již byly bezplatné povolenky přiděleny“, nasvědčuje tomu, že unijní normotvůrce chtěl, aby roční příděly povolenek pro letectví přidělených pro obchodovací období byly vydávány až do konce tohoto období, a to i tehdy, pokud došlo k ukončení činnosti v oblasti letectví.

54 Nicméně aniž je třeba, aby Soudní dvůr zkoumal okolnosti, které vedly k tomu, že se uvedená věta nachází v preambuli směrnice 2008/101, je třeba konstatovat, že tato preambule je v rozporu s čl. 3e odst. 4 a 5 směrnice 2003/87, jehož znění dokonce zdůrazňuje nezbytný vztah mezi přidělováním a vydáváním povolenek pro letectví na jedné straně a skutečným výkonem činnosti v oblasti letectví uvedené v příloze I této směrnice na straně druhé.

55 V souladu s judikaturou Soudního dvora, podle které preambule unijního aktu není právně závazná a nemůže být ani uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění [viz zejména rozsudky ze dne 19. června 2014, Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, bod 31, a ze dne 25. listopadu 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (rodinné dávky pro dlouhodobě pobývající rezidenty), C-303/19, EU:C:2020:958, bod 26], je třeba vyloučit možnost insolvenčního správce bývalého provozovatele letadel dovolávat se bodu 20 odůvodnění čtvrté věty směrnice 2008/101, aby ve prospěch majetku společnosti v likvidaci požadoval vydání povolenek pro letectví za roky bez činnosti v oblasti letectví.

56 Je třeba dodat, že vydání povolenek pro letectví insolvenčnímu správci bývalému provozovateli letadel pro roky, během nichž nebyla vykonávána žádná činnost v oblasti letectví uvedená v příloze I směrnice 2003/87, by bylo neslučitelné nejen se zněním čl. 3e této směrnice, ale rovněž s cílem a celkovou systematikou systému ETS.

57 V tomto ohledu je třeba připomenout, že systém ETS, jak byl zaveden směrnicí 2003/87, má za konečný cíl ochranu životního prostředí a spočívá na hospodářské logice, která podněcuje všechny účastníky k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jsou povolenky na emise skleníkových plynů, které mu byly původně přiděleny, za účelem převodu přebytku povolenek na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než jsou přidělené povolenky (rozsudek ze dne 3. prosince 2020, Ingredion Germany, C-320/19, EU:C:2020:983, bod 38 a 39 a citovaná judikatura). V důsledku změn zavedených směrnicí 2008/101 byl tento cíl a tato logika systému ETS rozšířeny i na odvětví letectví (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, body 138 až 140).

58 Obecná struktura směrnice 2003/87 je tak založena na vedení přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek na emise skleníkových plynů (rozsudek ze dne 8. března 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, bod 24, jakož i citovaná judikatura). V tomto ohledu tato směrnice ve svém čl. 12 odst. 2a zejména vyžaduje, aby každý provozovatel letadla vyřadil každý rok „počet povolenek rovnající se celkovým emisím z činností v oblasti letectví uvedených v příloze I za předchozí kalendářní rok, které tento provozovatel letadla uskutečňuje […]“.

59 Jak uvedl generální advokát v bodě 95 svého stanoviska, vydávání povolenek pro letectví insolvenčnímu správci bývalého provozovatele letadel pro roky, během nichž již tento provozovatel nevykonával činnosti v oblasti letectví, by nemělo nic společného s tímto účelem ani s touto celkovou strukturou systému ETS a pouze by přinášelo nezamýšlenou výhodu věřitelům tohoto bývalého provozovatele letadel.

60 V souvislosti s tím, že se otázka předkládajícího soudu týká rovněž článku 3f směrnice 2003/87, je třeba uvést, že tento článek ve svém odstavci 1 stanoví vytvoření zvláštní rezervy pro přidělování povolenek pro letectví v případě provádění nových nebo dodatečných činností v oblasti letectví za předpokladu, že tato činnost není zcela ani zčásti pokračováním takové činnosti vykonávané jiným provozovatelem letadel.

61 Toto ustanovení se tedy nevztahuje na případ, kdy provozovatel letadel ukončí činnost, ale na případ, kdy takový provozovatel provozuje další nebo dodatečnou činnost v oblasti letectví. Zvláštní výhrada stanovená uvedeným ustanovením se tedy nemůže týkat ani společnosti Air Berlin ani žalobce v původním řízení.

62 Kromě toho i za předpokladu, že by v letecké činnosti společnosti Air Berlin pokračovaly jiné subjekty, ze samotného znění uvedeného čl. 3f odst. 1 vyplývá, že taková nová nebo dodatečná činnost prováděná těmito subjekty v rámci pokračování činnosti v oblasti letectví, jež byla dříve vykonávána společností Air Berlin, je vyloučena z působnosti tohoto ustanovení.

63 Z toho vyplývá, že článek 3f směrnice 2003/87 není relevantní pro zodpovězení první a třetí otázky.

64 Pokud jde o otázku, zda by subjekty, které případně pokračovaly v činnosti v oblasti letectví společnosti Air Berlin, mohly bez ohledu na článek 3f této směrnice uplatňovat nárok na převod povolenek původně přidělených společnosti Air Berlin, které byly poté odebrány v důsledku ukončení činnosti v oblasti letectví, na jejich vkladní účet provozovatele letadel, je třeba uvést, že žádná skutečnost v předkládacím rozhodnutí nebo ve vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru nenaznačuje, že by takové právo bylo uplatněno ve sporu v původním řízení. Otázka takového převodu tedy nemůže být v rámci projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zkoumána.

65 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první a třetí otázku odpovědět tak, že článek 3e směrnice 2003/87 musí být vykládán v tom smyslu, že počet povolenek pro letectví přidělených provozovateli letadel musí být v případě ukončení činnosti tohoto provozovatele v oblasti letectví během dotčeného obchodovacího období snížen poměrně k části tohoto období, během níž již není tato činnost vykonávána.

Ke druhé, čtvrté a páté otázce

66 S ohledem na odpověď podanou na první a třetí otázku není třeba se druhou, čtvrtou a pátou otázku zabývat.

K nákladům řízení

67 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 3e směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2392 ze dne 13. prosince 2017 musí být vykládán v tom smyslu, že počet povolenek pro letectví přidělených provozovateli letadel musí být v případě ukončení činnosti tohoto provozovatele v oblasti letectví během dotčeného obchodovacího období snížen poměrně k části tohoto období, během níž již není tato činnost vykonávána.

Podpisy.