Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 23. září 2021 [1]

Věc C-165/20

ET, jako insolvenční správce společnosti Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG (AB KG)
proti
Spolkové republice Německo

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2003/87/ES – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Směrnice 2008/101/ES – Zahrnutí činnosti v oblasti letectví – Bezplatné přidělení povolenek na emise pro leteckou dopravu provozovatelům letadel pro obchodovací období 2013–2020 – Ukončení činnosti v oblasti letectví v roce 2017 z důvodu úpadku provozovatele letadel – Odnětí povolenek na emise na roky 2018-2020 – Zásada právní jistoty – Nařízení (EU) č. 389/2013 – Článek 10 odst. 5, článek 29, čl. 55 odst. 1 písm. a) a odst. 3 a článek 56 – Platnost – Žádost o přidělení povolenek nepřidělených na konci obchodovacího období – Převod do dalšího obchodovacího období“

I. Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) dne 30. března 2020, která došla kanceláři Soudního dvora dne 16. dubna 2020, vznikla v rámci řízení mezi ET [jako insolvenčním správcem společnosti Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG (AB KG) (dále jen „společnost Air Berlin“)] a Spolkovou republikou Německo (dále jen „žalovaná“) [kterou zastupuje Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Německý orgán pro obchodování s povolenkami na emise při Spolkovém úřadu pro životní prostředí; dále jen „orgán pro obchodování s povolenkami na emise“)]. Předběžné otázky se v podstatě týkají způsobu, jakým by se mělo v průběhu úpadkového řízení zacházet s povolenkami na emise skleníkových plynů, které byly dříve přiděleny provozovateli letadel, když tento provozovatel ukončil svou obchodní činnost.

2. Toto řízení se mimo jiné týká rozhodnutí orgánu pro obchodování s povolenkami na emise ze dne 28. února 2018 o odnětí části bezplatně přidělených povolenek na emise skleníkových plynů, které byly dříve přiděleny společnosti Air Berlin, provozovateli komerční letecké dopravy. Tyto

[1] – Původní jazyk: angličtina.

povolenky se vztahovaly na období obchodování s emisemi mezi lety 2013 a 2020. Odnětí povolenek, které se týkalo konkrétně let 2018–2020, vycházelo ze skutečnosti, že společnost Air Berlin ukončila v říjnu 2017 svou činnost v oblasti letectví z důvodu úpadku.

3. Soudní dvůr byl proto požádán o výklad některých ustanovení 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 [2], konkrétně ve znění 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 [3] a nařízení Komise (EU) č. 389/2013 ze dne 2. května 2013 o vytvoření registru Unie podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, 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 [4].

4. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tak vyvolává širší otázku, do jaké míry lze tyto bezplatně přidělené povolenky považovat za formu nehmotného majetku, s nímž lze obchodovat bez ohledu na aktuální situaci provozovatele letadel, kterému byly původně přiděleny.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2003/87

5. Body 5 a 7 odůvodnění směrnice 2003/87 uvádějí:

„(5) [Evropská unie a její] členské státy se dohodly, že splní své závazky ohledně snížení antropogenních emisí skleníkových plynů podle Kjótského protokolu v souladu s rozhodnutím 2002/385/ES společně. Cílem této směrnice je přispět k efektivnějšímu plnění závazků Evropského společenství a jeho členských států prostřednictvím účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti.

[…]

(7) [Unijní] předpisy […] týkající se přidělování povolenek členskými státy jsou nezbytné k zachování integrity vnitřního trhu a k zamezení narušení hospodářské soutěže.

[…]“

[2] – Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 07/15, s. 631. Směrnice 2003/87 byla naposledy změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87 za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814 (Úř. věst. 2018, L 76, s. 3). Ohledně platnosti směrnice 2008/101, viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864).

[3] – Úř. věst. 2009, L 8, s. 3.

[4] – Úř. věst. 2013, L 122, s. 1.

6. Bod 20 odůvodnění směrnice 2008/101, kterou se mění směrnice 2003/87 a která se týká činnosti v oblasti letectví, uvádí:

„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*.“

7. Na tomto místě chci zdůraznit, že poslední věta bodu 20 odůvodnění, kterou jsem si dovolil zvýraznit, je v projednávané věci poněkud kontroverzní, neboť Komise tvrdí, že byla do směrnice 2003/87 zařazena a ponechána v ní omylem. K tomu se v rámci tohoto stanoviska samozřejmě vrátím později, avšak v tuto chvíli bude vhodnější uvést další relevantní právní podklady.

8. Článek 1 směrnice 2003/87, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

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

9. Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

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

[…].“

10. Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

[…]

b) ‚emisemi‘ rozumí uvolňování skleníkových plynů do atmosféry ze zdrojů v zařízení nebo uvolňování plynů určených ve vztahu k činnosti v oblasti letectví uvedené v příloze I z letadel vykonávajících takovou činnost;

[…]

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;

[…]“

11. Článek 3a byl do kapitoly uvedené směrnice nadepsané „Letectví“ vložen směrnicí 2008/101. Článek 3a, který je nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„Tato kapitola se vztahuje na přidělování a vydávání povolenek, pokud jde o činnosti v oblasti letectví uvedené v příloze I.“

12. Článek 3c, 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 [v článku] 13 počínající dnem 1. ledna 2013, a nedojde-li k žádným změnám v návaznosti na přezkum podle čl. 30 odst. 4, pro každé následující období 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.

[…]“

13. 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. Komise provede studii o schopnosti odvětví letectví přenést náklady z CO_2 na své zákazníky ve vztahu k systému EU ETS a celosvětovému tržnímu opatření vypracovanému Mezinárodní organizací pro civilní letectví (ICAO). Tato studie posoudí schopnost odvětví letectví přenést náklady požadovaných emisních jednotek v porovnání s odvětvími průmyslu a energetiky s cílem vypracovat návrh na zvýšení procentního podílu dražení na základě přezkumu uvedeného v čl. 28b odst. 2, při zohlednění analýzy přenesených nákladů a se zřetelem k možnému uvedení do souladu s jinými odvětvími a ke konkurenceschopnosti různých druhů dopravy.

3. Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 23 za účelem doplnění této směrnice, pokud jde o podrobná ustanovení pro dražby povolenek pro letectví podle odstavců 1 a 2 tohoto článku nebo čl. 3f odst. 8 prováděné členskými státy. Množství povolenek, které mají v každém období jednotlivé členské státy vydražit, je úměrné jejich podílu na celkovém množství emisí způsobených letectvím ve všech členských státech za referenční rok, za který byla podána zpráva podle čl. 14 odst. 3 ověřená podle článku 15. Pro období uvedené v čl. 3c odst. 1 je referenčním rokem rok 2010 a pro každé následující období uvedené v článku 3c je referenčním rokem kalendářní rok končící 24 měsíců před začátkem období, k němuž se dražba vztahuje. Akty v přenesené pravomoci zajistí, aby byly dodržovány zásady stanovené v čl. 10 odst. 4 prvním pododstavci.

[…]“

14. Článek 3e směrnice 2003/87, 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. Pro účely tohoto článku se sledovaným rokem rozumí kalendářní rok končící 24 měsíců před začátkem období, k němuž se v souladu s přílohami IV a V vztahuje, nebo pokud jde o období uvedené v čl. 3c odst. 1, rok 2010. Žádosti se podávají nejméně 21 měsíců před začátkem období, ke kterému se vztahují, nebo pokud jde o období uvedené v čl. 3c odst. 1, do 31. března 2011.

2. Nejméně 18 měsíců před začátkem období, k němuž se žádost vztahuje, nebo v souvislosti s obdobím uvedeným v čl. 3c odst. 1 do 30. června 2011, předloží členské státy Komisi žádosti, které obdržely podle odstavce 1.

3. Nejméně 15 měsíců před začátkem každého období podle čl. 3c odst. 2, nebo v souvislosti s obdobím uvedeným v čl. 3c odst. 1 do 30. září 2011, 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.

Referenční hodnota uvedená v písmenu e), vyjádřená jako počet povolenek na tunokilometr, se vypočítá vydělením počtu povolenek uvedených v písmenu d) součtem tunokilometrů uvedených v žádostech předložených 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.“

15. Článek 3f směrnice 2003/87, 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.

Provozovateli letadla nesmí být podle odst. 1 písm. b) přiděleno více než 1 000 000 povolenek.

[…]

8. Nepřidělené povolenky ve zvláštní rezervě členské státy vydraží.

[…]“

16. Článek 10a odst. 19 směrnice 2003/87 stanoví:

„Bezplatné povolenky se nepřidělují zařízení, jež ukončilo provoz, pokud provozovatel příslušnému orgánu neprokáže, že dané zařízení výrobu v určité a přiměřené době obnoví. Zařízení, jimž uplynula doba platnosti povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů nebo jimž bylo toto povolení odejmuto, a zařízení, jejichž provoz nebo obnovení provozu jsou technicky nemožné, se považují za zařízení, jež ukončila provoz.

17. Článek 12 směrnice 2003/87, nadepsaný „Převod, vyřazení a zrušení povolenek“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby povolenky mohly být převáděny mezi:

a) osobami v rámci Unie;

b) osobami v rámci Unie a osobami ve třetích zemích, kde jsou tyto povolenky uznávány v souladu s postupem uvedeným v článku 25, bez jiných omezení, než jsou omezení obsažená v této směrnici nebo přijatá na jejím základě.

[…]

2a. 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, ověřených podle článku 15. Členské státy zajistí, aby povolenky vyřazené podle tohoto odstavce byly následně zrušeny.

[…]“

18. Článek 13 směrnice 2003/87, nadepsaný „Platnost povolenek“, stanoví:

„Povolenky vydané po 1. lednu 2013 včetně zůstávají v platnosti na dobu neurčitou. Povolenky vydané po 1. lednu 2021 včetně obsahují označení, které uvádí, ve kterém desetiletém období počínaje 1. lednem 2021 byly vydány, a platí pro emise počínaje prvním rokem daného období.“

19. Článek 19 této směrnice, nadepsaný „Registr“, stanoví:

„1. Povolenky vydané od 1. ledna 2012 se zaznamenávají v registru Unie za účelem provádění postupů týkajících se správy účtů otevřených v členském státě a přidělování, vyřazování a rušení povolenek na základě aktu Komise uvedeného v odstavci 3.

[…]

3. Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 23 za účelem doplnění této směrnice, pokud jde o stanovení všech nezbytných požadavků týkajících se registru Unie pro obchodovací období počínající dnem 1. ledna 2013 a následující období v podobě standardizovaných elektronických databází obsahujících společné datové prvky ke sledování vydávání, držení, převádění a případně rušení povolenek, jakož i za účelem zajištění přístupu veřejnosti a případně důvěrnosti. Tyto akty v přenesené pravomoci zahrnou také ustanovení, jejichž cílem je uvést v platnost pravidla o vzájemném uznávání povolenek v dohodách o propojení systémů obchodování s emisemi.

4. Akt uvedený v odstavci 3 obsahuje vhodné metody pro registr Unie na provádění transakcí a jiných operací k provedení ujednání uvedených v čl. 25 odst. 1b. Uvedený akt upravuje rovněž postupy týkající se změn a krizového řízení registru Unie s ohledem na skutečnosti uvedené v odstavci 1 tohoto článku. Obsahuje vhodné postupy, na jejichž základě registr Unie umožňuje iniciativy členských států, pokud jde o zlepšení účinnosti, řízení administrativních nákladů a opatření týkající se kontroly kvality.“

20. Článek 20 směrnice 2003/87, nadepsaný „Ústřední správce“, stanoví:

„1. Komise jmenuje ústředního správce, aby vedl nezávislý protokol transakcí sloužící k zaznamenávání vydávání, převádění a rušení povolenek.

2. Ústřední správce provádí automatickou kontrolu každé transakce v registrech prostřednictvím tohoto nezávislého protokolu transakcí, aby zajistil, že neexistují žádné nesrovnalosti ve vydávání, převádění a rušení povolenek.

[…]“

21. Článek 28a této směrnice, nadepsaný „Odchylky platné před provedením celosvětového tržního opatření ICAO“, stanoví:

„1. Odchylně od čl. 12 odst. 2a, čl. 14 odst. 3 a článku 16 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 Smlouvy o fungování Evropské unie, 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.

Odchylně od čl. 3f odst. 8 se povolenky, které nejsou přiděleny ze zvláštní rezervy, zruší.

Od 1. ledna 2021 se na počet povolenek přidělený provozovatelům letadel uplatní lineární faktor podle článku 9, s výhradou přezkumu uvedeného v článku 28b.

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.

3. Odchylně od článku 3d členské státy vydraží povolenky v oblasti letectví v počtu sníženém úměrně ke snížení celkového počtu vydaných povolenek.

4. Odchylně od čl. 3d odst. 3 se počet povolenek, který má být jednotlivými členskými státy vydražen na období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2023, sníží tak, aby odpovídal podílu emisí z letectví u letů, které nepodléhají odchylkám stanoveným v odst. 1 písm. a) a b) tohoto článku.

[…]“

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

„[…]

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. […]

[…]“

23. Příloha I směrnice 2003/87, nadepsaná „Kategorie činností, na které se vztahuje tato směrnice“, ve vztahu ke kategorii „Letectví“ stanoví:

„[…]

Tato činnost nezahrnuje:

[…]

j) lety, jež by jinak spadaly pod tuto činnost, vykonávané poskytovatelem komerční letecké dopravy, jenž buď

– po tři po sobě jdoucí čtyřměsíční období provozuje méně než 243 letů za období, nebo

– lety s celkovou roční produkcí emisí nižší než 10 000 tun za rok.“

2. Nařízení č. 389/2013

24. Článek 6 nařízení č. 389/2013, nadepsaný „Protokol transakcí Evropské unie“, stanoví:

„1. Pro transakce v oblasti působnosti tohoto nařízení se podle článku 20 směrnice 2003/87/ES zřizuje protokol transakcí Evropské unie (‚EUTL‘) v podobě standardizované elektronické databáze. EUTL bude sloužit také k zaznamenávání všech informací týkajících se umístění a převodu kjótských jednotek zpřístupněných v souladu s čl. 6 odst. 2 rozhodnutí č. 280/2004/ES.

2. Ústřední správce vede a udržuje EUTL v souladu s ustanoveními tohoto nařízení.

[…]“

25. Článek 9 tohoto nařízení, nadepsaný „Účty“, stanoví:

„1. Členské státy a ústřední správce zajistí, že každý registr KP a registr Unie obsahuje účty uvedené v příloze I.

[…].“

26. Článek 10 tohoto nařízení, nadepsaný „Stav účtů“, stanoví:

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

[…]

3. Z uzavřených účtů nelze provádět žádné postupy. Uzavřený účet nemůže být znovu otevřen a nemůže přijímat jednotky.

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/ES, 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.

6. Z vyloučených […] účtů nelze provádět žádné postupy, kromě postupů uvedených v článcích 25 a 68 a postupů uvedených v článcích 35 a 67 odpovídajících období, ve kterém předmětný účet není ve vyloučeném stavu.“

27. Článek 29 nařízení č. 389/2013, 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/ES.“

28. Článek 32 uvedeného nařízení, nadepsaný „Kladné saldo na uzavíraných účtech“, stanoví:

„1. Pokud je na účtu, který má správce uzavřít v souladu s články 27, 28 a 29, kladné saldo povolenek nebo kjótských jednotek, požádá správce držitele účtu, aby určil jiný účet, na který se pak povolenky nebo kjótské jednotky převedou. Neodpoví-li držitel účtu na žádost správce do 40 pracovních dnů, převede správce povolenky a kjótské jednotky na jeho národní vkladní účet.

[…]“

29. Článek 40 tohoto nařízení, nadepsaný „Povaha povolenek a konečnost transakcí“, stanoví:

„1. Povolenka nebo kjótská jednotka je zastupitelný, dematerializovaný nástroj, který je předmětem vyjednáv[á]ní na trhu.

2. Z dematerializované povahy povolenek a kjótských jednotek vyplývá, že záznam v registru Unie představuje dostatečný důkaz prima facie prokazující vlastnické právo k povolence nebo kjótské jednotce a jakémukoli jinému předmětu, který toto nařízení řídí nebo u kterého povoluje, aby byl zaznamenán v registru Unie.

[…]

4. Kupující a držitel povolenky nebo kjótské jednotky jednající v dobré víře získá vlastnické právo k povolence nebo kjótské jednotce bez jakýchkoli narušení ve vlastnickém právu převoditele.“

30. Článek 41 tohoto nařízení, nadepsaný „Vytváření povolenek“, stanoví:

„1. Ústřední správce může vytvořit účet EU pro celkové množství, účet EU pro celkové množství pro letectví, dražební účet EU, dražební účet EU pro letectví, účet EU pro výměnu kreditů a případně účet EU s mezinárodními kredity a vytváří či ruší účty a povolenky, jak vyžadují právní předpisy Unie, mj. včetně čl. 3e odst. 3, článků 9 a 9a, čl. 10a odst. 8 a článku 11a směrnice 2003/87/ES, čl. 10 odst. 1 nařízení (EU) č. 1031/2010 [(Úř. věst. 2010, L 302, s. 1)], nebo čl. 41 odst. 1 nařízení (EU) č. 920/2010 [(Úř. věst. 2010, L 270, s. 1)].

[…]“

31. Článek 46 nařízení č. 389/2013, nadepsaný „Převod povolenek pro letectví, jež mají být přiděleny zdarma“, stanoví:

„1. Ústřední správce včas převede povolenky pro letectví z účtu EU pro celkové množství pro letectví na alokační účet EU pro letectví v množství, které odpovídá počtu povolenek pro letectví, jež mají být přiděleny zdarma, určenému rozhodnutím Komise přijatým na základě čl. 3e odst. 3 směrnice 2003/87/ES.

2. Bude-li počet povolenek pro letectví, jež mají být přiděleny zdarma, zvýšen rozhodnutím podle čl. 3e odst. 3 směrnice 2003/87/ES, převede ústřední správce další povolenky pro letectví z účtu EU pro celkové množství pro letectví na alokační účet EU pro letectví v množství, které odpovídá navýšení počtu povolenek pro letectví, jež mají být přiděleny zdarma.

3. Bude-li počet povolenek pro letectví, jež mají být přiděleny zdarma, snížen rozhodnutím podle čl. 3e odst. 3 směrnice 2003/87/ES, vymaže ústřední správce povolenky pro letectví na alokačním účtu EU pro letectví v množství, které odpovídá snížení počtu povolenek pro letectví, jež mají být přiděleny zdarma.“

32. Článek 50 uvedeného nařízení, nadepsaný „Výmaz povolenek pro letectví“, stanoví:

„Ústřední správce zajistí, aby na konci každého obchodovacího období byly všechny povolenky, které zbývají na alokačním účtu EU pro letectví, převedeny na účet Unie pro výmaz povolenek.“

33. Článek 54 tohoto nařízení, nadepsaný „Zápisy národních alokačních tabulek pro letectví do EUTL“, stanoví:

„1. Každý členský stát oznámí Komisi svou národní alokační tabulku pro letectví na období 2013–2020 do 30. září 2012. Členské státy zajistí, aby národní alokační tabulky pro letectví zahrnovaly informace uvedené v příloze XI.

2. Komise vydá ústřednímu správci pokyn, aby zapsal národní alokační tabulku pro letectví do EUTL, domnívá-li se, že národní alokační tabulka pro letectví je v souladu se směrnicí 2003/87/ES, zejména s počty povolenek vypočítanými a zveřejněnými členskými státy podle čl. 3e odst. 4 uvedené směrnice. V opačném případě národní alokační tabulku pro letectví v přiměřené lhůtě zamítne, neprodleně informuje dotčený členský stát, uvede své důvody a stanoví kritéria, která musí následné oznámení splnit, aby bylo přijato. Daný členský stát Komisi předloží revidovanou národní alokační tabulku pro letectví do tří měsíců.“

34. 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/ES;

[…]

2. Členský stát oznámí Komisi změny své národní alokační tabulky pro letectví, pokud jde o:

a) přidělování povolenek ze zvláštní rezervy podle článku 3f směrnice 2003/87/ES;

b) úpravu v důsledku přijetí opatření na základě článku 25a směrnice 2003/87/ES;

c) jakékoli jiné změny, které nejsou uvedeny v odstavci 1.

3. Komise vydá ústřednímu správci pokyn, aby provedl odpovídající změny národní alokační tabulky pro letectví obsažené v EUTL, domnívá-li se, že změna národní alokační tabulky pro letectví je v souladu se směrnicí 2003/87/ES, zejména s přidělenými povolenkami vypočítanými a zveřejněnými podle čl. 3f odst. 7 uvedené směrnice v případě přidělení ze zvláštní rezervy. V opačném případě změny v přiměřené lhůtě zamítne, neprodleně informuje členský stát, uvede své důvody a stanoví kritéria, která musí následné oznámení splnit, aby bylo přijato.

[…]“

35. Článek 56 nařízení č. 389/2013, 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, s ohledem na pravidla pro automatický převod stanovená ve specifikacích pro výměnu údajů a technických specifikacích uvedených v článku 105.

3. V případě, že vyloučený vkladní účet provozovatele letadel neobdrží povolenky podle odstavce 2, nebudou tyto povolenky na daný účet převedeny, ani kdyby byl tento účet následně odblokován.“

B. Německé právo

1. Zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „TEHG“)

36. Ustanovení § 2 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů) ze dne 21. července 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475; „TEHG“), nadepsané „Oblast působnosti“ [5], zní následovně:

„[…]

[5] – Znění ze dne 13. července 2017.

(6) Pokud jde o činnosti v oblasti letectví, oblast působnosti tohoto zákona zahrnuje všechny emise z letadel, které pocházejí ze spotřeby paliva. Součástí spotřeby paliva letadla je rovněž spotřeba paliva pomocných motorů. Tento zákon se použije pouze na činnosti v oblasti letectví vykonávané:

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

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

[…]“

37. Ustanovení § 9 TEHG, nadepsané „Bezplatné přidělování povolenek na emise provozovatelům zařízení“, stanoví:

„[…]

(6) Rozhodnutí o přidělení bude vzato zpět, pokud bude v důsledku právního aktu Evropské unie nutné jej zpětně změnit. Ustanovení § 48 a § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz [(zákon o správním řízení; dále jen ‚VwVfG‘)] nejsou dotčena.“

38. Ustanovení § 11, nadepsané „Obecné bezplatné přidělování povolenek provozovatelům letadel“ [6], stanoví:

„(1) Provozovateli letadel se na obchodovací období bezplatně přidělí počet povolenek pro letectví, který odpovídá součinu přepravních kapacit v základním roce, vyjádřených v tunokilometrech, a referenční hodnoty, která se vypočítá podle čl. 3e odst. 3 věty první písm. e) a čl. 3e odst. 3 věty druhé směrnice 2003/87.

(2) Referenčním rokem pro přepravní kapacitu je kalendářní rok, který končí 24 měsíců před začátkem období, k němuž se přidělení vztahuje. Základním rokem pro obchodovací období 2012 a 2013–2020 je rok 2010.

(3) Pro získání přídělu na obchodovací období podá provozovatel letadel žádost příslušnému orgánu nejméně 21 měsíců před začátkem období, k němuž se příděl vztahuje. Po uplynutí této doby ztrácí provozovatel letadel nárok na bezplatné povolenky pro letectví. První a druhá věta se nevztahují na obchodovací období 2012 nebo 2013-2020.

(4) Provozovatel letadel ve své žádosti uvede přepravní kapacitu dosaženou v referenčním roce v rámci své činnosti v oblasti letectví. Ta se stanoví v souladu s požadavky nařízení Komise [(EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012] o monitorování [a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2012, L 181, s. 30)]. Předložil-li provozovatel letadel zprávu o vzdálenosti a užitečném zatížení v souladu s § 5 odst. 1 první větou Datenerhebungsverordnung 2020 [(nařízení o shromažďování údajů z roku 2020)], bude tato zpráva považována za žádost o příděl na obchodovací období 2012 a 2013–2020, pokud provozovatel letadel nevznese námitky do jednoho měsíce od vstupu tohoto zákona v platnost. V případě, že vznese námitky, není provozovatel letadel oprávněn žádat o bezplatný příděl podle

6 – Znění ze dne 15. července 2013.

odstavce 1. Informace o přepravní kapacitě musí být ověřeny kontrolním orgánem v souladu s článkem 21. Toto pravidlo se nepoužije v případě, že prohlášení o vzdálenosti a užitečném zatížení již bylo zkontrolováno v souladu s § 11 nařízení o shromažďování údajů z roku 2020.

(5) Příslušný orgán předloží žádost [Komisi] nejméně 18 měsíců před začátkem obchodovacího období. Příslušný orgán ověří informace o přepravní kapacitě poskytnuté žadatelem a předá [Komisi] pouze ty informace, které jsou v okamžiku uplynutí lhůty stanovené pro podání žádosti dostatečně spolehlivé. Pokud příslušný orgán požaduje pro účely posouzení žádosti a informací v ní uvedených dodatečné informace nebo podpůrnou dokumentaci, poskytne provozovatel letadel na žádost příslušného orgánu tyto informace ve lhůtě stanovené tímto orgánem.

(6) Příslušný orgán bezplatně přidělí povolenky do tří měsíců ode dne, kdy [Komise] zveřejní referenční hodnotu podle čl. 3e odst. 3 směrnice 2003/87. Příslušný orgán zveřejní seznam se jmény provozovatelů letadel a počtem přidělených povolenek v *Bundesanzeiger* (německý Úřední věstník).“

39. Ustanovení § 11 TEHG, nadepsané „Bezplatné přidělování povolenek na emise provozovatelům letadel“ [7], stanoví:

„(1) Pro provozovatele letadel, který obdržel bezplatný příděl povolenek na emise na obchodovací období 2013–2020 podle § 11 nebo 12, ve znění účinném do 24. ledna 2019, platí podle čl. 28a odst. 2 směrnice 2003/87 tento příděl i pro roky 2021 až 2023 až do výše počtu povolenek přidělených na rok 2020. Na příděly pro následující roky od roku 2021 se použije lineární redukční faktor stanovený v článku 9 směrnice 2003/87.

[…]

(6) Rozhodnutí o přidělení bude zrušeno, pokud musí být dodatečně změněno na základě právního aktu Evropské unie, zejména v důsledku přezkumu podle článku 28b směrnice 2003/87 nebo pokud provozovatel letadel ukončí svou činnost v oblasti letectví. Ustanovení § 48 a § 49 [VwVfG] nejsou dotčena.“

40. Ustanovení § 30 TEHG, nadepsané „Provádění povinnosti vyřazovat povolenky na emise“, stanoví:

„[…]

(3) Provozovatel je i nadále povinen vyřadit všechny chybějící povolenky nejpozději do 31. ledna následujícího roku; pokud bylo množství emisí odhadnuto v souladu s odstavcem 2, povolenky se vyřadí v souladu s provedeným odhadem. Pokud provozovatel nevyřadí chybějící povolenky nejpozději do 31. ledna následujícího roku, použijí se ke splnění povinnosti uložené mu podle první věty povolenky, na jejichž přidělení nebo vydání má nárok.“

[7] – Znění § 1 odst. 11 zákona ze dne 18. ledna 2019 s účinností od 25. ledna 2019.

2. Zákon o správním řízení (VwVfG)

41. Ustanovení § 48 VwVfG, nadepsané „Zpětvzetí protiprávního správního aktu“, stanoví:

„(1) Protiprávní správní akt může být vzat zcela nebo zčásti zpět i poté, co se stal pravomocným, a to buď zpětně, nebo s účinky do budoucna. Správní akt, který zakládá právo nebo výhodu relevantní v soudním řízení nebo takové právo nebo výhodu potvrzuje (prospěšný správní akt), lze vzít zpět pouze s výhradou omezení uvedených v odstavcích 2 až 4.

(2) Protiprávní správní akt, který stanoví jednorázovou nebo opakující se platbu v penězích nebo dělitelné hmotné plnění, nebo který je pro ně předpokladem, nelze vzít zpět, pokud se příjemce spoléhal na zachování tohoto správního aktu a jeho důvěra si v porovnání s veřejným zájmem na zpětvzetí zaslouží ochranu. V obecné rovině si důvěra zaslouží ochranu, pokud příjemce použil poskytnuté příspěvky nebo uzavřel finanční ujednání, které již nemůže zrušit, nebo v důsledku zrušení utrpí újmu, kterou od něj nelze rozumně požadovat. Příjemce se nemůže dovolávat důvěry, pokud:

1. dosáhl vydání správního aktu pod falešnou záminkou, vyhrožováním nebo pomocí korupce;

2. dosáhl vydání správního aktu tím, že uvedl do značné míry nesprávné nebo neúplné informace;

3. si byl vědom nezákonnosti správního aktu nebo o ní nevěděl z hrubé nedbalosti.

V případech uvedených ve větě třetí se správní akt zpravidla zruší se zpětnou účinností.

(3) Byl-li protiprávní správní akt, na který se nevztahuje odstavec 2, vzat zpět, příslušný orgán na žádost nahradí újmu, která dotčené osobě vznikla tím, že se spoléhala na existenci aktu, a to v rozsahu, v jakém si její důvěra zaslouží ochranu s ohledem na veřejný zájem. Třetí věta odstavce 2 se použije. Finanční újma však musí být nahrazena do výše, která nepřesahuje zájem dotčené osoby na trvání správního aktu. Finanční újmu, kterou je třeba nahradit, určí příslušný orgán. Nárok lze uplatnit nejpozději do jednoho roku, přičemž tato lhůta začíná běžet okamžikem, kdy o tom příslušný orgán informuje dotčenou osobu.

(4) Dozví-li se příslušný orgán o skutečnostech, které odůvodňují zpětvzetí protiprávního správního aktu, lze toto zpětvzetí uskutečnit nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy se o nich dozvěděl. To neplatí v případě podle odstavce 2 třetí věty bodu 1.

(5) Jakmile se správní akt stane pravomocným, rozhodne o zpětvzetí orgán příslušný podle § 3. To platí rovněž v případě, že správní akt, který má být vzat zpět, byl vydán jiným orgánem.“

42. Ustanovení § 49 VwVfG, nadepsané „Zrušení zákonného správního aktu“, stanoví:

(1) Zákonný správní akt, který není prospěšný, může být, a to i poté, co se stal pravomocným, zcela nebo zčásti zrušen s účinky do budoucna, s výjimkou případů, kdy by musel být vydán správní akt obdobného obsahu nebo kdy zrušení není přípustné z jiných důvodů.

(2) Zákonný prospěšný správní akt může být, a to i poté, co se stal pravomocným, zcela nebo zčásti zrušen s účinky do budoucna, pouze pokud:

1. je zrušení dovoleno zákonem nebo je právo na zrušení vyhrazeno v samotném správním aktu;

2. je správní akt spojen s povinností, kterou příjemce zcela nesplnil nebo kterou nesplnil ve stanovené lhůtě;

3. by byl příslušný orgán v důsledku následné změny okolností oprávněn správní akt nevydat, a pokud by skutečnost, že nebyl zrušen, byla v rozporu s veřejným zájmem;

4. by byl příslušný orgán v důsledku změny zákonného ustanovení oprávněn nevydat správní akt za situace, kdy příjemce nevyužil plnění nebo neobdržel žádné plnění plynoucí ze správního aktu a pokud by skutečnost, že nebyl zrušen, byla v rozporu s veřejným zájmem,

5. by zrušení mělo za cíl zabránit vážné újmě na obecném blahu nebo ji odstranit. Ustanovení § 48 odst. 4 se použije obdobně.

(3) Zákonný správní akt, který stanoví jednorázovou nebo opakující se platbu v penězích nebo dělitelné hmotné plnění za určitým účelem, nebo který je pro ně předpokladem, lze zrušit i poté, co se stal pravomocným, a to zcela nebo zčásti a se zpětnou účinností,

1. pokud po provedení platby nebyla tato platba použita nebo nebyla použita bez zbytečného odkladu nebo k účelu, ke kterému byla správním aktem určena;

2. pokud byl se správnímu aktem spojen závazek, který příjemce nesplnil, nebo jej nesplnil ve stanovené lhůtě. Ustanovení § 48 odst. 4 se použije obdobně.

(4) Zrušený správní akt pozbývá platnosti dnem nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí, ledaže příslušný orgán stanoví jiné datum.

(5) Jakmile se správní akt stane pravomocným, rozhoduje o jeho zrušení orgán příslušný podle § 3. To platí i v případě, že správní akt, který má být zrušen, vydal jiný orgán.

(6) Za situace, kdy byl zrušen prospěšný správní akt v případech podle odst. 2 bodů 3 až 5, příslušný orgán na žádost nahradí újmu, která dotčené osobě vznikla tím, že se spoléhala na zachování aktu, a to v rozsahu, v jakém si její důvěra zaslouží ochranu. Ustanovení § 48 odst. 3 třetí až páté věty se použije přiměřeně. Spory týkající se náhrady řeší obecné soudy.“

III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

43. Společnost Air Berlin prováděla až do druhé poloviny roku 2017 činnost provozovatele komerční letecké dopravy a v tomto období podléhala povinnostem v rámci systému EU pro obchodování s emisemi (dále jen „povinnosti EU ETS“). Orgán pro obchodování s povolenkami na emise přidělil společnosti Air Berlin na základě rozhodnutí ze dne 12. prosince 2011 pro alokační období roku 2012, jakož i let 2013 až 2020 celkem 28 759 739 povolenek pro leteckou dopravu. Pro období od roku 2013 do roku 2020 bylo přiděleno 3 174 922 povolenek pro leteckou dopravu na kalendářní rok. Rozhodnutím ze dne 15. ledna 2015 vzal orgán pro obchodování s povolenkami na emise zčásti zpět rozhodnutí o přidělení ze dne 12. prosince 2011 a vydal rozhodnutí o přidělení 18 779 668 povolenek pro leteckou dopravu. Ke zpětvzetí došlo v důsledku

moratoria, které bylo zavedeno nařízením (EU) č. 421/2014 [8], na zahrnutí mezinárodních letů uvedených v tomto nařízení do povinnosti obchodovat s povolenkami na emise v období od roku 2013 do roku 2016. Toto rozhodnutí o zpětvzetí bylo označeno jako pravomocné.

44. Dne 15. srpna 2017 podala společnost Air Berlin návrh na zahájení úpadkového řízení na svůj majetek. Příslušný soud pro úpadková řízení nařídil předběžnou samosprávu („vorläufige Eigenverwaltung“) majetku společnosti Air Berlin. Tato společnost zastavila letový provoz oficiálně dne 28. října 2017. Rozhodnutím soudu pro úpadková řízení ze dne 1. listopadu 2017 bylo zahájeno hlavní úpadkové řízení. Dne 16. ledna 2018 byl ET (dále jen „žalobce“) jmenován insolvenčním správcem.

45. Orgán pro obchodování s povolenkami na emise ve vztahu k žalobci v roli insolvenčního správce vydal dne 28. února 2018 rozhodnutí obsahující celkem šest bodů. V bodě 1 vzal orgán pro obchodování s povolenkami na emise rozhodnutí ze dne 12. prosince 2011 ve znění rozhodnutí o částečném zpětvzetí ze dne 15. ledna 2015 zčásti zpět z důvodu protiprávnosti a znovu rozhodl o přidělení 12 159 960 povolenek pro období od roku 2013 do roku 2020. V bodě 2 vzal orgán pro obchodování s povolenkami na emise zčásti zpět rozhodnutí o přidělení pro alokační období od roku 2013 do roku 2020 v rozsahu, v jakém uvedené přidělení po odečtení povolenek pro leteckou dopravu přidělených pro alokační období roku 2012 převyšovalo počet 7 599 975 povolenek pro leteckou dopravu. Orgán pro obchodování s povolenkami na emise konstatoval, že nově přidělené povolenky pro období od roku 2013 do roku 2017 byly již v plném rozsahu vydány, a poukázal na to, že pro období od roku 2018 do roku 2020 k přidělení nedojde. Orgán pro obchodování s povolenkami na emise nařídil okamžitý výkon částečného zpětvzetí z důvodu protiprávnosti uvedené v bodech 1 a 2 jako preventivní opatření (bod 3). Kromě toho byl stav účtu v unijním registru s okamžitým účinkem změněn na „vyloučen“ (body 4 a 5) a bylo vyhrazeno zrušení zpětvzetí a zrušení stavu účtu na „vyloučený účet“ (bod 6).

46. Orgán pro obchodování s povolenkami na emise uvedl, že zpětvzetí podle bodu 1 rozhodnutí ze dne 28. února 2018 vycházelo z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2392 ze dne 13. prosince 2017, kterým se mění směrnice 2003/87, aby nadále platila stávající omezení rozsahu činností v oblasti letectví a připravilo se provádění celosvětového tržního opatření od roku 2021 [9], a tudíž pro roky 2017–2020 zachovávalo vyloučení některých mezinárodních letů z povinností EU ETS [10]. Zpětvzetí uvedené v bodě 2 vyplynulo ze skutečnosti, že společnost Air Berlin po zahájení úpadkového řízení podle vlastního vyjádření ukončila leteckou dopravu dne 28. října 2017 [11].

47. Stížnost proti rozhodnutí ze dne 28. února 2018 podaná žalobcem byla zamítnuta rozhodnutím orgánu pro obchodování s povolenkami na emise ze dne 19. června 2018. Orgán pro obchodování s povolenkami na emise byl toho názoru, že se žalobce nemohl dovolávat zásady legitimního očekávání, neboť v souladu s čl. 10 odst. 5 nařízení č. 389/2013 již nelze vydávat povolenky pro leteckou dopravu, pokud dotčený provozovatel letadel již neprovozuje lety podléhající povinnostem EU ETS. Dále měl za to, že čtvrtá věta bodu 20 odůvodnění směrnice 2008/101 by neměla být zohledněna, jelikož její obsah není promítnut do hmotněprávních ustanovení unijních právních předpisů a nebyl unijním normotvůrcem proveden.

[8] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. dubna 2014, kterým se mění směrnice 2003/87 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství s cílem provést do roku 2020 mezinárodní dohodu o uplatňování jednotného celosvětového tržního opatření na emise z mezinárodní letecké dopravy (Úř. věst. 2014, L 129, s. 1).

[9] – Úř. věst. 2017, L 350, s. 7.

[10] – Právní základ pro zpětvzetí tvořil § 48 odst. 2 věta první VwVfG, nařízení 2017/2392 a čl. 28a odst. 2 směrnice 2003/87.

[11] – Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se v listopadu 2017 uskutečnilo pouze 23 letů a platnost povolení k provozu v rámci Evropské unie pro společnost Air Berlin zanikla ke dni 1. února 2018. Právní základ pro zpětvzetí tvořil § 48 odst. 2 věta první VwVfG ve spojení s některými ustanoveními TEHG.

48. Dne 23. července 2018 žalobce požádal o bezplatnou právní pomoc, aby mohl podat odvolání proti části rozhodnutí orgánu pro obchodování s povolenkami na emise. Usnesením ze dne 16. prosince 2019 přiznal Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (vrchní správní soud Berlína a Braniborska, Německo) žalobci bezplatnou právní pomoc pro řízení v prvním stupni. V tomto usnesení dotčený vnitrostátní soud v podstatě konstatoval, že jak cíl, tak systematika směrnice 2008/101 nasvědčují tomu, že ukončení činnosti v oblasti letecké dopravy neodůvodňuje zpětvzetí rozhodnutí o přidělení. Takový výsledek – který se i tomuto soudu jeví jako nepřesvědčivý – je podpořen zejména skutečností, že podle čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 není možné přidělit povolenky pro leteckou dopravu novým účastníkům trhu, pokud nová nebo zvýšená činnost v oblasti letectví je zcela nebo zčásti pokračováním činnosti v oblasti letectví, kterou dříve vykonával jiný provozovatel letadel. Velmi omezená možnost přidělování povolenek z rezervy pro nové provozovatele letadel by vedla k výraznému snížení celkového počtu dostupných povolenek pro leteckou dopravu, pokud by mělo být přidělení zrušeno v okamžiku, kdy dojde k ukončení činnosti v oblasti letectví.

49. Předkládající soud se proto táže, zda je výše uvedené slučitelné se záměrem unijního normotvůrce, neboť původně mělo být přiděleno množství povolenek rovnající se 100 % historických emisí z odvětví letectví, přičemž toto množství bylo nakonec sníženo na 97 % (článek 3c odst. 1 směrnice 2003/87) a 95 % (článek 3c odst. 2 téže směrnice). Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (vrchní správní soud Berlína a Braniborska) dodává, že unijní normotvůrce, který již v čl. 10a odst. 19 a 20 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87 s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství[12], přijal zvláštní pravidla pro přidělování povolenek pro stacionární zařízení v případě ukončení nebo významného omezení činností, změnil prostřednictvím změny směrnice 2003/87 směrnicí 2018/410 pravidlo zakotvené v čl. 10a odst. 20, aniž využil možnosti upravit postup v případě částečného nebo úplného ukončení činnosti provozovatele letadel.

50. V rozhodnutí ze dne 26. dubna 2019 určeném žalobci orgán pro obchodování s povolenkami na emise shledal, že ke dni 30. dubna 2018 žalobce vrátil celkem o 795 754 povolenek méně, než kolik měl vrátit, a byl proto povinen zaplatit částku 82 806 161 eur a 24 centů. O stížnosti podané proti tomuto rozhodnutí orgán pro obchodování s povolenkami na emise dosud nerozhodl.

51. Ve svém odvolání k předkládajícímu soudu ze dne 2. ledna 2020 žalobce tvrdí, že částečné odnětí povolenek uvedené v bodě 2 rozhodnutí orgánu pro obchodování s povolenkami na emise ze dne 28. února 2018 nemá žádný právní základ. Nelze jej odůvodnit na základě § 48 a § 49 VwVfG (zpětvzetí protiprávního, resp. zrušení zákonného správního aktu), protože ani § 11 TEHG, ani ostatní ustanovení TEHG neupravovala zpětvzetí již přijatého rozhodnutí o přidělení povolenek provozovateli letadel. Zpětvzetí přídělu je v rozporu také se záměrem unijního normotvůrce, neboť bod 20 odůvodnění směrnice 2008/101 jednoznačně uvádí, že nárok na přidělení i nadále trvá. Takový postup je také správný, protože celkové množství přidělených povolenek na emise zůstává nezměněno.

52. V každém případě měla společnost Air Berlin legitimní očekávání v zachování rozhodnutí o přidělení povolenek a již na jaře, resp. v létě roku 2017 postoupila většinu povolenek pro leteckou dopravu, které jí byly vydány v roce 2017. Učinila tak v očekávání a s důvěrou, že

[12] – Úř. věst. 2009, L 140, s. 63.

v následujících letech období obchodování s emisemi budou vydány povolenky na emise. Úpadek ještě nebylo v době postoupení povolenek pro leteckou dopravu, které byly vydány v roce 2017, možné předvídat.

53. Vzhledem k současnému stavu znalostí žalobce společnost Air Berlin dne 11. srpna 2017 nezískala potřebné finanční prostředky. Toto zamítnutí dalších úvěrů bylo neočekávané a vedlo proto k úpadku společnosti Air Berlin. I kdyby bylo již v době postoupení povolenek možné úpadek předvídat, legitimní očekávání společnosti Air Berlin by bylo hodno ochrany.

54. Všechna letadla patřící do letové flotily společnosti Air Berlin byla pronajímána od různých poskytovatelů leasingu. V rámci předběžného úpadkového řízení a i po zahájení úpadkového řízení byly letištní časy přidělené společnosti Air Berlin prodány v rámci prodeje majetkových hodnot jiným leteckým společnostem. Žalobci není známo, zda tyto podniky skutečně využívaly sloty, které převzaly, tak, jak je dříve využívala společnost Air Berlin nebo zda je využívaly pro jiné letecké trasy. Prodané sloty byly pro krátké a středně dlouhé lety.

55. Žalobce má za to, že pokračování činnosti v oblasti letectví ve smyslu čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 není pro otázku kontinuity přidělení povolenek pro provozovatele letadel relevantní. Kromě toho otázka, „kdy“ se jedná o pokračování činnosti v oblasti letectví ve smyslu výše uvedeného ustanovení, dosud nebyla v judikatuře objasněna.

56. Žalobce se navíc domnívá, že nejsou splněny podmínky pro použití § 49 odst. 2 bodu 3 VwVfG. Podle žalobce lze také jen stěží pochopit, z jakého důvodu by v případě, že by rozhodnutí o přidělení nebylo zrušeno, byl ohrožen veřejný zájem na řádném fungování systému EU ETS a z jakého důvodu by společnost Air Berlin byla neoprávněně zvýhodněna na úkor ostatních účastníků trhu. Narušení hospodářské soutěže nehrozí, protože společnost Air Berlin se již hospodářské soutěže na trhu neúčastní.

57. Žalovaná uvádí, že ustanovení § 48 a § 49 VwVfG představovala dostatečný základ pro zpětvzetí rozhodnutí o přidělení pro období od roku 2018 do roku 2020. Přidělení bylo původně uskutečněno pro období od roku 2013 do roku 2020 na základě skutečnosti, že společnost Air Berlin bude vykonávat svou činnost v oblasti letectví, na kterou se vztahují povinnosti EU ETS, až do roku 2020. Společnost Air Berlin od definitivního zastavení letového provozu již nepatří do systému EU ETS, a tedy ani do oblasti působnosti TEHG. Uplynutím platnosti povolení k provozu ztrácí společnost Air Berlin postavení provozovatele letadel. Podle TEHG se nárok na přidělení váže na trvající povinnosti EU ETS. Unijní právo tomu nebrání. V rozsudku ze dne 28. února 2018, Trinseo Deutschland (C-577/16, EU:C:2018:127), Soudní dvůr výslovně rozhodl, že zařízení spadá do systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů pouze tehdy, pokud toto zařízení produkuje přímé emise CO_2. Podle tohoto rozsudku takové povolenky přitom mohou být bezplatně přiděleny pouze zařízením, jejichž činnosti spadají podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/87 pod systém EU ETS. Tyto úvahy se použijí *mutatis mutandis* na činnosti v oblasti letectví.

58. Článek 10 odst. 5 nařízení č. 389/2013 tedy stanoví, že stav účtu provozovatele letadel, který již neuskutečňuje lety spadající do systému EU ETS, se změní na „vyloučen“. Z takového účtu v souladu s čl. 10 odst. 6 nařízení č. 389/2013 nelze provádět žádné transakce, s výjimkou transakcí, které se vztahují na období, kdy stav účtu ještě nebyl změněn na „vyloučen“. Článek 56 odst. 1 nařízení č. 389/2013 stanoví, že národní správce uvede v národní alokační tabulce pro

letectví u každého provozovatele letadel a pro každý rok, zda by provozovatel letadel měl obdržet příděl na uvedený rok, či nikoliv. Zahrnutí těchto ustanovení do nařízení č. 389/2013 dokazuje, že zpětvzetí rozhodnutí o přidělení je zajisté legální.

59. Bod 20 odůvodnění směrnice 2008/101 odporuje systému EU ETS. Tento bod odůvodnění byl vypracován ještě před přijetím nařízení č. 389/2013, které mu jednoznačně odporuje, přičemž v nařízeních č. 421/2014 a 2017/2392, jimiž byla směrnice 2003/87 změněna s ohledem na leteckou dopravu, nebyl zopakován.

60. Žalobce se podle názoru žalované nemůže odvolávat ani na legitimní očekávání. Taková domněnka nevyplývá ani z alokačních pravidel ani z chování žalované. Zpětvzetí je i ve veřejném zájmu. Pokud by povolenky byly uvedeny na trh, byla by porušena zásada právní úpravy obchodování s emisemi. Tím by došlo ke zkreslení tržní ceny.

61. Zachování přidělení v případě zastavení činností v oblasti letectví by podle žalované bylo neslučitelné se zákazem státních podpor stanoveným v článku 107 SFEU, se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží zakotvenou v čl. 119 odst. 1 SFEU, s právem na vlastnictví stanoveným v článku 17 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a se zásadou rovnosti zakotvenou v článku 20 Listiny.

62. Na základě výše uvedených úvah 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 zpětvzetí bezplatného přidělení povolenek pro leteckou dopravu 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/ES vykládán v tom smyslu, že zpětvzetí rozhodnutí o přidělení povolenek po ukončení činnosti v oblasti letectví z důvodu úpadku závisí na tom, zda budou v těchto činnostech pokračovat jiní provozovatelé letecké dopravy? Má být čl. 3f odst. 1 směrnice [2003/87] vykládán v tom smyslu, že jde o pokračování v činnostech 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 letecké dopravy?

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] v rozsahu, v němž brání vydání přidělených, avšak dosud nevydaných bezplatných povolenek pro leteckou dopravu v případě, že provozovatel letecké dopravy ukončí činnost v oblasti letectví z důvodu úpadku?

3) V případě záporné odpovědi na první otázku:

Mají být směrnice 2003/87/ES a 2008/101/ES vykládány v tom smyslu, že unijní právní předpisy nutně vyžadují, aby rozhodnutí o přidělení bezplatných povolenek pro leteckou dopravu bylo zrušeno?

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

Mají být čl. 3c odst. 3a), čl. 28a odst. 1 a 2 a čl. 28b odst. 2 směrnice [2003/87] ve znění pozměněném směrnicí [2018/410] vykládány v tom smyslu, že třetí obchodovací období pro provozovatele letadel nekončí na konci roku 2020, nýbrž až v roce 2023?

5) V případě záporné odpovědi na čtvrtou otázku:

Mohou být nároky na další přidělení bezplatných povolenek na emise pro provozovatele letadel pro třetí obchodovací období splněny na konci 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 ještě nevyčerpané nároky na přidělení povolenek zanikají na konci třetího obchodovacího období?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

63. Písemná vyjádření předložili žalobce, žalovaná, německá vláda a Komise.

64. Účastníkům řízení a zúčastněným uvedeným v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie byla zaslána řada otázek, které mají zodpovědět písemně, a řada otázek, které mají zodpovědět ústně během jednání. Odpovědi na písemné otázky předložili žalobce, žalovaná, německá vláda a Komise. Na jednání před Soudním dvorem konaném dne 10. června 2021 přednesli rovněž ústní vyjádření.

V. Posouzení

A. První otázka

1. První část

65. Podstatou první části první otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 2003/87, ve znění pozdějších předpisů, brání zpětvzetí[13] bezplatného přidělení povolenek pro leteckou dopravu 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. V tomto ohledu se předkládající soud zejména táže, jakou váhu je třeba přisuzovat čtvrté větě bodu 20 odůvodnění směrnice 2008/101, která mimo jiné stanoví, že „provozovatelům letadel, kteří ukončují svou činnost, by měly být i nadále vydávány povolenky do konce období, pro které již byly bezplatné povolenky přiděleny“.

a) Úvodní poznámky

66. Dotčené povolenky uvedené v první otázce souvisí s obchodovacím obdobím začínajícím 1. ledna 2013 a končícím 31. prosince 2020. V důsledku začlenění činností v oblasti letectví do směrnice 2003/87 směrnicí 2008/101 provozovatelé letadel v zásadě podléhají systému EU ETS

[13] – Pojem „zpětvzetí“ podle všeho pochází z německého práva (viz § 9 odst. 6 TEHG). Viz rovněž ustanovení § 48 a § 49 VwVfG. Ve směrnici 2003/87 se tento pojem v souvislosti s letectvím nevyskytuje.

a podle čl. 12 odst. 2a směrnice 2003/87 musí každoročně vyřadit počet povolenek rovnající se celkovým emisím z činností v oblasti letectví uvedených v příloze I této směrnice za předchozí kalendářní rok [14].

67. V souladu s postupem stanoveným v článku 3e směrnice 2003/87, který se týká jak přidělování, tak vydávání povolenek provozovatelům letadel, mohli provozovatelé letadel požádat [15] o přidělení povolenek, které mají být přiděleny zdarma, mimo jiné na obchodovací období začínající 1. ledna 2013 [16]. Podle čl. 3e odst. 4 písm. a) směrnice 2003/87 vypočítá členský stát správy *celkový počet* bezplatných povolenek přidělených mimo jiné na období 2013-2020 pro každého provozovatele letadel podle metodiky zde uvedené [17].

68. Kromě toho podle čl. 3e odst. 4 písm. b) uvedené směrnice *roční příděl* povolenek provozovateli letadel mimo jiné na období 2013–2020 stanoví členský stát správy vydělením celkového počtu přidělených povolenek „počtem let v období, v němž uvedený provozovatel *provádí činnost v oblasti letectví* uvedenou v příloze I“ [18].

69. Z článku 3e odst. 4 směrnice 2003/87 vyplývá, že celkový počet povolenek a roční příděl povolenek jednotlivým provozovatelům letadel se stanoví na začátku každého obchodovacího období, a to do tří měsíců od data, kdy Komise přijme rozhodnutí podle čl. 3e odst. 3 této směrnice, kterým mimo jiné stanoví celkový počet povolenek, které mají být během tohoto obchodovacího období přiděleny.

70. Naproti tomu čl. 3e odst. 5 směrnice 2003/87 stanoví, že povolenky *přidělené* podle článku 3e, jakož i článku 3f této směrnice, který upravuje zvláštní rezervu pro určité provozovatele letadel, *se vydávají* každoročně do 28. února.

71. Směrnice 2003/87 výslovně neupravuje způsob, jakým musí být nakládáno s bezplatně přidělenými povolenkami v případě, že provozovatel letadel, kterému byly přiděleny, ukončí svou činnost. To je v příkrém rozporu s čl. 10a odst. 19 směrnice 2003/87, který byl do této směrnice vložen směrnicí 2009/29 [19]. Tento článek ve vztahu k pevným zařízením stanoví, že „[b]ezplatné povolenky se nepřidělují zařízení, jež ukončilo provoz“ [20].

[14] – Pokud tak neučiní, budou jim v souladu s článkem 16 směrnice 2003/87 uloženy sankce.

[15] – Příslušný orgán v členském státě správy, kterým je členský stát odpovědný za správu systému EU ETS ve vztahu k provozovateli letadla podle článku 18a směrnice 2003/87.

[16] – Podle čl. 3c odst. 2 směrnice 2003/87 byl pro období od 1. ledna 2013 stanoven roční strop či limit povolenek pro leteckou dopravu na 95 % historických emisí z letectví. V souladu s čl. 3 písm. s) směrnice 2003/87 se „ ‚historickými emisemi z letectví‘ rozumí průměrná střední hodnota ročních emisí z letadel vykonávajících v kalendářních letech 2004, 2005 a 2006 činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I“. Podle čl. 3e odst. 1 směrnice 2003/87 mohou provozovatelé letadel požádat příslušný orgán v členském státě správy o přidělení bezplatných povolenek, žádosti jsou následně podle čl. 3e odst. 2 uvedené směrnice předloženy Komisi, která v souladu s čl. 3e odst. 3 písm. e) vypočte referenční hodnotu za účelem určení počtu bezplatných povolenek, které mají být přiděleny žadatelům. V souladu s čl. 3e odst. 3 písm. a) směrnice 2003/87 byla Komise povinna 15 měsíců předem vypočítat a rozhodnutím stanovit celkový počet povolenek, které mají být přiděleny pro období 2013–2020.

[17] – Mimo jiné za použití referenční hodnoty stanovené Komisí.

[18] – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

[19] – Je třeba poznamenat, že se tak stalo až poté, co bylo do směrnice 2003/87 začleněno letectví.

[20] – Viz rovněž článek 26 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 ze dne 19. prosince 2018, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2019, L 59, s. 8).

b) Argumenty

72. Žalobce má za to, že tento rozdílný přístup vyplývá z úmyslné volby unijního normotvůrce, což dokazuje čtvrtá věta bodu 20 odůvodnění směrnice 2008/101. Podle žalobce je z legislativního postupu, který vyústil v zahrnutí odvětví letectví do směrnice 2003/87, zřejmé, že byla provedena „volba návrhu“, podle níž musí noví účastníci získat potřebné emisní povolenky v zásadě za poplatek, a to buď v dražbě, nebo na trhu, a v případě ukončení činnosti jsou již přidělené povolenky nadále vydávány až do konce obchodovacího období. V opačném případě by odnětí těchto povolenek vedlo k umělému snížení celkového množství povolenek a narušilo by rovnováhu mezi ochranou klimatu a hospodářskými hledisky, o kterou usiluje normotvůrce, jak je uvedeno v bodě 5 odůvodnění směrnice 2003/87. Článek 3c odst. 2 směrnice 2003/87 tak v podstatě stanoví, že pro obchodovací období počínající dnem 1. ledna 2013 činí celkové množství povolenek, které mají být přiděleny, 95 % historických emisí z letectví[21]. Ukončení leteckých činností nemusí podle žalobce nutně znamenat, že z trhu zmizí odpovídající objemy provozu. Jiní provozovatelé mohou svůj podíl na trhu ještě navýšit a mnoho tras provozovaných neúspěšným provozovatelem bude v budoucnu provozováno jinými provozovateli.

73. Žalobce se domnívá, že vzhledem k tomu, že po uplynutí lhůty uvedené v čl. 3f odst. 2 směrnice 2003/87, tj. po 30. červnu 2015, nelze požádat o přidělení povolenek zdarma ze zvláštní rezervy, musí provozovatelé získat povolenky na trhu. Skutečnost, že příděl povolenek provozovateli, který ukončil činnost v oblasti letectví, zůstává zachován, je proto v souladu s výše uvedeným. Žalobce je rovněž toho názoru, že pokračování v přidělování povolenek nezávisí na tom, zda jiný provozovatel pokračuje v činnosti v oblasti letectví ve smyslu čl. 3f odst. 1 písm. b) směrnice 2003/87, neboť otázka „pokračování“ v činnosti v oblasti letectví je relevantní pouze pro vyloučení možnosti získat příděl ze zvláštní rezervy, o kterou se v této věci nejedná. Článek 3f odst. 1 písm. b) směrnice 2003/87 podle žalobce neupravuje, co se stane s povolenkou v případě ukončení činnosti, ale předpokládá, že povolenky přidělené provozovatelům letadel, kteří ukončí svou činnost, zůstanou obecně zachovány. Kromě toho se v bodě 20 odůvodnění nerozlišuje, zda v činnosti pokračuje jiný podnik, či nikoli.

74. Německá vláda se naproti tomu domnívá, že ani směrnice 2003/87 ani směrnice 2008/101 nebrání odnětí povolenek pro provoz letadel za situace, kdy se provozovatel letadel dostane do úpadku. V tomto ohledu se dovolává zejména čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/87 ve spojení s přílohou I této směrnice a jejím čl. 3 písm. o) a čl. 3 písm. f). Německá vláda má také za to, že prodej dotčených povolenek žalobcem by spíše prospěl věřitelům společnosti Air Berlin, než aby podpořil cíl směrnice 2003/87, kterým je ochrana životního prostředí. Zejména uvádí, že počet povolenek vydaných společnosti Air Berlin představoval přibližně 30 % všech povolenek vydaných orgánem pro obchodování s povolenkami na emise v roce 2017. Pokud by tyto povolenky byly vydávány pro období 2018–2020, jednalo by se o dvojnásobek počtu vydražených povolenek, což v souladu s čl. 3d odst. 2 směrnice 2003/87 představuje 15 % povolenek pro leteckou dopravu.

75. Německá vláda se domnívá, že jelikož neexistuje ustanovení rovnocenné čl. 10a odst. 19 směrnice 2003/87 týkající se pevných zařízení pro letectví, mohou členské státy v souladu se zásadou procesní autonomie stanovit pravidla pro zrušení nebo odnětí povolenek v případě, že provozovatel letadel ukončí svou činnost. Tato vláda tvrdí, že ustanovení nařízení č. 389/2013,

[21] – Tento procentní podíl lze přezkoumat v rámci všeobecného přezkumu směrnice 2003/87. Viz čl. 3c odst. 3 a čl. 30 odst. 4 směrnice 2003/87.

zejména čl. 10 odst. 3, 5 a 6, článek 29, čl. 55 odst. 1 písm. a) a čl. 56 odst. 2 a 3, potvrzují, že ukončení činnosti v oblasti letectví má za následek ztrátu práva na přidělení a práva na přístup k povolenkám na účtu.

76. Komise má za to, že neexistují-li pravidla unijního práva v této oblasti, musí podle ustálené judikatury upravit použitelné podmínky vnitrostátní právní řád každého členského státu na základě zásady procesní autonomie, avšak za předpokladu, že uvedené podmínky nebudou méně příznivé než ty, jimiž se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a že nebudou prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) [22]. Komise podotýká, že pokud by předmětné bezplatné příděly nebyly odňaty, došlo by k rozsáhlému narušení systému obchodování. Společnost Air Berlin se nachází ve stejné situaci jako více než 40 dalších provozovatelů letadel, kteří od roku 2013 ukončili provoz. Bez možnosti odnětí přídělu by těmto společnostem bylo do konce roku 2023 přiděleno přibližně 28 milionů povolenek zdarma, a to i přestože ukončily své lety. Kombinace bezplatných přídělů a dražeb by navíc vedla k celkovému nárůstu přibližně o 33 milionů povolenek, což je množství rovnající se roční produkci emisí Bulharska nebo Norska, na které se vztahuje systém EU ETS (ze všech odvětví), nebo 40 % všech emisí z letectví v roce 2019. Celková hodnota těchto povolenek přesahuje 700 000 000 eur. Přidělení tak velkého počtu povolenek zdarma bez odpovídající povinnosti příjemců tyto povolenky vyřadit by mělo negativní dopad na trh s emisemi a značně by narušilo integritu systému EU ETS.

c) Analýza

77. Na rozdíl od tvrzení Komise a v menší míře i německé vlády, která uvedly ve svých vyjádřeních, mám za to, že zpětvzetí bezplatného přidělení povolenek pro leteckou dopravu provozovateli letadel v případě jeho úpadku není čistě záležitostí vnitrostátní procesní autonomie, která, pokud není výslovně upravena unijním právem způsobem rovnocenným čl. 10a odst. 19 směrnice 2003/87, spadá do oblasti působnosti členských států. Navrhuji prokázat, že řada ustanovení směrnice 2003/87 brání vydání povolenek pro leteckou dopravu přidělených zdarma provozovateli letadel poté, co ukončil činnost v oblasti letectví.

78. Vzhledem k tomu, že dotčené povolenky byly přiděleny zdarma podle unijního legislativního systému a nepocházejí z majetku nebo profesní činnosti provozovatele letecké dopravy, v této věci společnosti Air Berlin, nezakládají vlastnická práva, která musí být chráněna unijním právním řádem, mimo jiné podle článku 17 Listiny [23]. Systém obchodování s emisemi je pouze mechanismus navržený tak, aby motivoval k určitému ekonomickému chování (konkrétně ke snižování emisí skleníkových plynů). S povolenkami sice bylo možné obchodovat a také se s nimi obchodovalo [24], avšak obchodování bylo povoleno ve vztahu k podnikům, které jinak vykonávají hospodářskou činnost (jako např. letectví), jejíž výkon může přispívat ke znečišťování životního prostředí. Nikdy se nepředpokládalo, že by tyto povolenky mohly být samy o sobě zpeněženy nezávisle na této hospodářské činnosti nebo že by mohly být považovány za určitou formu kvaziměny, se kterou by se pak v případě úpadku mohlo nakládat jako s likvidním aktivem.

79. Nicméně za předpokladu, že provozovatel letecké dopravy nadále splňuje podmínky pro přidělování a vydávání těchto bezplatných povolenek, by bylo v rozporu se zásadou právní jistoty, která zejména vyžaduje, aby normy zahrnující negativní důsledky pro jednotlivce nebo podniky

[22] – Rozsudek ze dne 22. února 2018, INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2018:100, bod 42 a citovaná judikatura).

[23] – Obdobně viz rozsudek ze dne 24. března 1994, Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116, bod 19).

[24] – Viz například článek 40 nařízení č. 389/2013.

byly jasné, přesné a jejich použití bylo předvídatelné pro ty, kteří jim podléhají [25], jakož i s právem na rovnost před zákonem uvedeným v článku 20 Listiny [26], pokud by tyto povolenky pro leteckou dopravu nebyly vydány v souladu s čl. 3e odst. 5 směrnice 2003/87.

80. Vše výše uvedené znamená, že systémy obchodování tohoto druhu – ať už se jedná o mléčné kvóty dřívější generace nebo o systémy obchodování s emisemi této generace – mají tendenci vytvářet zvláštní druh aktiv. Přestože tato aktiva mají určitou peněžní hodnotu – lze s nimi přece obchodovat – liší se od běžných peněžních aktiv, která tvoří základ tradičního pojetí vlastnických práv uznávaných Listinou, Evropskou úmluvou o lidských právech a ústavami členských států, tím, že jsou neodmyslitelně spjata se samotnou hospodářskou činností a právními normami, jimiž se řídí jejich přidělování, vydávání a doba platnosti. Osoby, které tvrdí, že byly porušeny jejich právní nároky související s aktivy systému obchodování, se proto v obecné rovině musí řídit spíše zásadou legitimního očekávání, a nikoli vlastnickými právy jako takovými.

81. Tak je tomu i v projednávané věci, neboť žalobce se rovněž dovolával zásady legitimního očekávání. Podle mého názoru jsou sice zásady právní jistoty a legitimního očekávání do určité míry propojeny, avšak druhá jmenovaná zásada je založena mimo jiné na existenci určitých záruk. Tak například v rozsudku ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, bod 97), Soudní dvůr konstatoval, že právo dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání předpokládá, že zúčastněné straně byla příslušnými unijními orgány poskytnuta konkrétní, nepodmíněná a shodující se ujištění z oprávněných a spolehlivých zdrojů. Toto právo má totiž každý jednotlivec, pokud u něj unijní orgán, instituce či subjekt tím, že mu poskytly konkrétní ujištění, vyvolaly podloženou naději. Takovým ujištěním jsou bez ohledu na formu, ve které jsou sděleny, konkrétní, nepodmíněné a shodující se informace [27]. Vzhledem k tomu, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá, že by společnosti Air Berlin byla taková ujištění poskytnuta, a to zejména ze strany unijního orgánu či orgánu pro obchodování s povolenkami na emise, zdá se, že tato zásada není v projednávané věci relevantní.

82. Nyní je třeba podívat se na příslušná legislativní ustanovení, aby bylo možné posoudit jejich dodržování [28]. Jak jsem již uvedl, žalobce se ve svém vyjádření do značné míry dovolával čtvrté věty bodu 20 odůvodnění směrnice 2008/101. Tato věta výslovně uvádí, že provozovatelům letadel, kteří ukončují svou činnost a dostanou se tak do úpadku, by měly být i přesto nadále „vydávány povolenky do konce období, pro které již byly bezplatné povolenky přiděleny“.

83. Přestože je znění zmíněné věty bodu 20 odůvodnění jasné a jednoznačné, směrnice 2003/87 a vlastně ani směrnice 2008/101 neobsahují žádné hmotněprávní ustanovení, které by mu odpovídalo nebo bylo jakkoli rovnocenné. Jak k tomuto stavu došlo?

[25] – Rozsudek ze dne 7. června 2005, VEMW a další (C-17/03, EU:C:2005:362, bod 80 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 148).

[26] – Rovnost před zákonem je obecnou zásadou unijního práva, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno. Viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 76).

[27] – Viz rovněž rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 153).

[28] – Viz bod 79 tohoto stanoviska. Z ustálené judikatury vyplývá, že správný výklad ustanovení unijního práva vyžaduje, aby bylo zohledněno nejen znění takového ustanovení, ale i kontext, do něhož spadá, jakož i cíle a účel, které sleduje akt, jehož je součástí. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž někdy poskytnout informace relevantní pro jeho výklad. Rozsudek ze dne 25. června 2020, A další (Větrné turbíny v Aalter a Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, bod 37 a citovaná judikatura).

84. V odpovědi na písemnou otázku, kterou jí položil Soudní dvůr, Komise potvrdila, že znění čtvrté věty bodu 20 odůvodnění směrnice 2008/101 bylo v konečném znění právního předpisu ponecháno omylem. Při ústním jednání konaném dne 10. června 2021 zástupce Komise dokonce uvedl, že je opravdu v rozpacích z toho, že se do legislativního návrhu vloudila taková chyba a že toto opatření bylo přijato, aniž si toho někdo všiml.

85. Komise trvala na tom, že tato chyba vyplynula z několika možností, které byly předloženy během legislativního postupu vedoucího k přijetí směrnice 2008/101. Návrh Komise počítal s nákupem povolenek novými účastníky trhu, který šel ruku v ruce s možností, aby si provozovatelé opouštějící trh ponechali své povolenky během obchodovacího období s cílem zajistit dostupnost dostatečného počtu povolenek. Vzhledem k tomu, že v konečném důsledku bylo rozhodnuto o vytvoření zvláštní rezervy pro nové účastníky trhu podle článku 3f směrnice 2003/87, pozbylo podle Komise zachování povolenek přidělených zdarma po ukončení činnosti smyslu.

86. Ačkoli text bodu odůvodnění směrnice může být použit k objasnění ustanovení této směrnice a je důležitým interpretačním nástrojem [29], podle ustálené judikatury platí, že body odůvodnění unijního legislativního aktu, jako je směrnice, nemají *samy o sobě* právní závaznost. Tyto body odůvodnění nemohou být uplatňovány jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčené směrnice ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění (*contra legem*) [30]. Vzhledem k tomu, že bod odůvodnění nemá sám o sobě žádnou právní sílu, nelze se *jeho samotného* dovolávat jakožto základu práv či povinností vyplývajících z právních předpisů, pokud v textu směrnice nejsou obsažena rovnocenná nebo podpůrná ustanovení [31].

87. Odlišný závěr by totiž sám o sobě představoval porušení zásady právní jistoty, která je základním prvkem právního státu. Je třeba vycházet z toho, že unijní normotvůrce hovoří prostřednictvím hmotněprávních ustanovení legislativního aktu, jako je směrnice, přičemž body odůvodnění poskytují pomocné pokyny pro výklad těchto ustanovení. Pokud však hmotněprávní ustanovení o určité skutečnosti mlčí, nelze se účinně dovolávat existence bodu odůvodnění (bez ohledu na to, zda byl vložen omylem či nikoli), který naznačuje opak, s cílem tato legislativní ustanovení popřít či doplnit.

88. Řada ustanovení směrnice 2003/87 v každém případě jasně hovoří proti *vydávání* povolenek pro leteckou dopravu v souladu s jejím čl. 3e odst. 5 bývalému provozovateli letadel, jako je společnost Air Berlin, který již nevykonává činnost v oblasti letectví ve smyslu čl. 3e odst. 4 písm. b) této směrnice.

89. Zaprvé čl. 2 odst. 1 směrnice 2003/87 se vztahuje na emise z činností uvedených v příloze I této směrnice. Letectví je jednou z těchto činností uvedených v příloze I. Předkládající soud konstatoval, že společnost Air Berlin oficiálně ukončila provoz dne 28. října 2017 [32]. Je tedy zřejmé, že v příslušném období od roku 2018 do roku 2020 již společnost Air Berlin nevykonávala činnosti v oblasti letectví. Z toho vyplývá, že v souladu s článkem 3a směrnice 2003/87 nespadá do oblasti působnosti kapitoly II této směrnice (nazvané „Letectví“) a jejích ustanovení, která se vztahují na přidělování a především na vydávání povolenek pro činnosti

[29] – Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 75 a citovaná judikatura).

[30] – Rozsudek ze dne 19. června 2014, Karen Millen Fashions (C-345/13, EU:C:2014:2013, bod 31 a citovaná judikatura).

[31] – V tomto ohledu mám rovněž za to, že účastník řízení se nemůže dovolávat historie vzniku unijního legislativního aktu, jako je směrnice, s cílem vykládat jej ve smyslu odporujícímu jeho znění (*contra legem*), nebo dokonce v případě, že v textu směrnice není obsaženo jasné znění, v rozporu s výslovnými cíli dotčené směrnice.

[32] – Je třeba poznamenat, že navzdory skutečnosti, že společnost Air Berlin ukončila svou činnost dne 28. října 2017, se spor v původním řízení podle všeho vztahuje s výhradou ověření předkládajícím soudem pouze na období 2018–2020.

v oblasti letectví v tomto období. Uvedené potvrzují výjimky pro činnost v oblasti letectví uvedené v příloze I, Letectví, písm. j) směrnice 2003/87, které stanoví, že pokud provozovatel letadel po tři po sobě jdoucí čtyřměsíční období provozuje méně než 243 letů za období nebo lety s celkovou roční produkcí emisí nižší než 10 000 tun za rok, ustanovení kapitoly II této směrnice se na něj nevztahují.

90. Zadruhé v souladu s čl. 3 písm. o) směrnice 2003/87 přestala být společnost Air Berlin v okamžiku, kdy ukončila svou činnost, tj. dne 28. října 2017, „ ‚provozovatelem letadla', […] kter[ý] provozuje letadlo v době, kdy vykonává činnost v oblasti letectví uvedenou v příloze I" této směrnice.

91. Zatřetí mám za to, že čl. 3e odst. 4 a 5 směrnice 2003/87 má v této souvislosti zvláštní význam. Jak již bylo uvedeno, čl. 3e odst. 4 písm. a) směrnice 2003/87 stanoví výpočet celkového počtu povolenek přidělených provozovateli letadel mimo jiné na období 2013–2020 a čl. 3e odst. 4 písm. b) stanoví výpočet ročního přídělu bezplatných povolenek provozovateli letadel. Posledně uvedené ustanovení vychází z předpokladu, že provozovatel letadel v daném roce *vykonává* činnost v oblasti letectví. Kromě toho čl. 3e odst. 5 směrnice 2003/87 stanoví, že do 28. února „*vydá* příslušný orgán členského státu správy *každému provozovateli letadla* počet povolenek přidělený uvedenému provozovateli pro daný rok"[33] podle článku 3e nebo podle článku 3f této směrnice.

92. Ze znění čl. 3e odst. 5 směrnice 2003/87, zejména ve spojení s čl. 3e odst. 4 písm. b) této směrnice, podle mého názoru jasně vyplývá, že ačkoli by orgán pro obchodování s povolenkami na emise byl dne 28. února povinen *vydat* provozovateli letadel povolenky přidělené mu na daný rok v souladu s články 3e a 3f směrnice 2003/87, nemůže tak učinit ve vztahu k bývalému provozovateli letadel, jako je společnost Air Berlin, který ukončil svou činnost, a tudíž již nevykonával činnost v oblasti letectví (v projednávané věci se jedná o roky 2018–2020).

93. Začtvrté vzhledem k tomu, že společnost Air Berlin nebyla provozovatelem letadel a v období mezi lety 2018–2020 se nevěnovala činnosti v oblasti letectví, ani tuto činnost nevykonávala, nepodléhala v tomto období povinnosti EU ETS v souladu s čl. 12 odst. 2a směrnice 2003/87, a proto by neměla mít nárok na vydání bezplatných povolenek na toto období. Obdobně je v této souvislosti třeba poznamenat, že v souladu s čl. 28a odst. 1 písm. a) směrnice 2003/87[34] se na provozovatele letadel nevztahují povinnosti EU ETS, pokud jde o emise z letů na letiště a z letišť nacházejících se v zemích mimo EHP. Článek 28a odst. 2 směrnice 2003/87, který se odchyluje od článku 3e a článku 3f této směrnice, mimo jiné stanoví, že provozovatelům letadel, kteří využívají odchylku stanovenou v čl. 28a odst. 1 písm. a) této *směrnice, se vydají každý rok bezplatné povolenky v počtu sníženém úměrně ke snížení počtu povinně vyřazených povolenek*, které jsou v článku 3e a článku 3f této směrnice stanoveny[35].

94. Domnívám se proto, že *každoroční vydávání* bezplatně přidělených povolenek pro leteckou dopravu dne 28. února podle čl. 3e odst. 5 směrnice 2003/87 je neodmyslitelně spjato s trvajícím postavením provozovatele letadel, výkonem činnosti v oblasti letectví a trvající a aktuální existencí

[33] – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

[34] – Ve znění nařízení 2017/2392.

[35] – Podobná odchylka byla do směrnice 2003/87 poprvé zavedena nařízením č. 421/2014. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že rozhodnutím ze dne 15. ledna 2015 byly povolenky, které byly společnosti Air Berlin přiděleny zdarma, následně odňaty orgánem pro obchodování s povolenkami na emise v důsledku přijetí nařízení č. 421/2014. Toto rozhodnutí o zpětvzetí nabylo právní moci. Viz strana 4 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Dotčené částečné zpětvzetí a rozhodnutí orgánu pro obchodování s povolenkami na emise ze dne 15. ledna 2015 bylo rovněž zmíněno v bodě 1 rozhodnutí orgánu pro obchodování s povolenkami na emise ze dne 28. února 2018.

povinností EU ETS. Je sice politováníhodné, že unijní normotvůrce nepřijal žádné zvláštní ustanovení pro letectví, které by bylo rovnocenné ustanovení obsaženému v čl. 10 písm. a) bodu 19 směrnice 2003/87 ve vztahu k pevným zařízením, nicméně orgán pro obchodování s povolenkami na emise není oprávněn vydat společnosti Air Berlin takové povolenky na období 2018–2020, protože společnost Air Berlin již není provozovatelem letadel, nevykonává leteckou činnost a v dotčeném období nepodléhala povinnostem EU ETS. V tomto ohledu, vzhledem k jasnému a přesnému znění mimo jiné čl. 2 odst. 1, článku 3a, čl. 3 písm. o), čl. 3e odst. 1, čl. 3e odst. 5, čl. 12 odst. 2a a čl. 28a odst. 1 a 2 a přílohy I směrnice 2003/87, které zajišťuje předvídatelné použití těchto článků, se žalobce, jehož cílem je požadovat *vydání* dotčených povolenek, nemůže dovolávat zásady právní jistoty.

95. Tento výklad je rovněž podpořen cíli sledovanými směrnicí 2003/87 a její obecnou systematikou. Jsem toho názoru, že by bylo v rozporu s užitečným účinkem směrnice 2003/87, jejímž cílem je sladit ochranu životního prostředí a hospodářský rozvoj, pokud by orgán pro obchodování s povolenkami na emise vydal žalobci, jakožto likvidátorovi společnosti Air Berlin, povolenky pro leteckou dopravu přidělené zdarma na období 2018–2020 za situace, kdy tento bývalý provozovatel letadel ukončil svou činnost a již nepodléhá povinnostem EU ETS [36]. V takové situaci již neexistuje žádný důvod pro přidělování a vydávání bezplatných povolenek společnosti Air Berlin v rámci systému EU ETS [37], které by vedlo pouze ke vzniku neočekávaného zisku na straně žalobce na úkor systému EU ETS [38].

96. Proto lze v rámci zodpovězení třetí otázky předkládajícího soudu uvést, že po ukončení činnosti provozovatele letadel nelze bývalému provozovateli vydat žádné bezplatně přidělené povolenky podle čl. 3e odst. 5 směrnice 2003/87 [39]. Opačný závěr by narušil harmonizovaná unijní pravidla pro přidělování a vydávání bezplatných povolenek, která představují podstatný prvek směrnice 2003/87 [40].

97. Žalobce klade značný důraz na skutečnost, že odnětí povolenek by ohrozilo cíle směrnice 2003/87 a narušilo rovnováhu mezi snižováním emisí na straně jedné a hospodářským rozvojem a zaměstnaností na straně druhé, o niž tato směrnice usiluje [41]. V této souvislosti připomíná, že prahová hodnota ve výši 95 % historických emisí stanovená v čl. 3c odst. 2 směrnice 2003/87 pro

[36] – Cílem směrnice 2003/87 je vytvořit systém pro obchodování s povolenkami na emise, který má snížit emise skleníkových plynů do atmosféry na úroveň, jež brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a jehož konečným cílem je ochrana životního prostředí. Tento systém spočívá na ekonomické logice, která podněcuje všechny účastníky tohoto systému k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, aby pak převedli přebytečné povolenky na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky. Rozsudek ze dne 3. prosince 2020, Ingredion Germany (C-320/19, EU:C:2020:983, bod 38 a 39 a citovaná judikatura). Ve svém rozsudku ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 138), Soudní dvůr konstatoval, že předmětem pravidel zakotvených v ustanoveních směrnice 2008/101 je rozšířit platnost systému pro obchodování s povolenkami zavedeného směrnicí 2003/87 i na provozovatele letadel. Cílem těchto pravidel je tedy lepší ochrana životního prostředí.

[37] – Bod 14 odůvodnění směrnice 2008/101 uvádí, že „cílem změn směrnice 2003/87/ES provedených touto směrnicí je snížit dopady na změnu klimatu, které souvisejí s letectvím, začleněním emisí z činností v oblasti letectví do systému Společenství".

[38] – Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 28. července 2016, Vattenfall Europe Generation (C-457/15, EU:C:2016:613, bod 27) konstatoval, že obecná systematika směrnice 2003/87 spočívá na vedení přesné evidence vydávání, držení, převádění a rušení povolenek. Pokud provozovatel letadel ukončí svou činnost a přestane podléhat povinnostem EU ETS, odpadne jakýkoli důvod pro to, aby mu byly vydány bezplatné povolenky. Vydání bezplatných povolenek v takových případech by podle mého názoru narušilo nejen konkrétní ustanovení směrnice 2003/87, ale také její obecnou systematiku.

[39] – Vzhledem k tomu, že společnost Air Berlin definitivně ukončila svou činnost v oblasti letectví z důvodu úpadku, a v období 2018-2020 ji tedy neobnovila, může orgán pro obchodování s povolenkami na emise v zájmu zajištění právní jistoty a účinného provádění směrnice 2003/87 ve vztahu k tomuto období podle svého vnitrostátního právního řádu vzít *původní rozhodnutí o přidělení* zpět nebo jej změnit. Takové zpětvzetí nebo změna jsou tedy podle unijního práva přípustné, avšak pokud nejsou nezbytné k zajištění právní jistoty a účinného provádění směrnice 2003/87 ve vnitrostátním právu, nepovinné. Závazný je požadavek, že společnosti Air Berlin *nesmí být* na období 2018–2020 *vydány žádné bezplatně přidělené povolenky*.

[40] – Obdobně viz rozsudek ze dne 22. června 2016, DK Recycling und Roheisen v. Komise (C-540/14 P, EU:C:2016:469, body 51 až 54).

[41] – Viz bod 5 odůvodnění směrnice 2003/87.

obchodovací období 2013–2020 je výsledkem politického kompromisu a představuje složitý proces vyvažování, který byl ovlivněn rovněž potencionálními ekonomickými důsledky snížení počtu povolenek. Komise naopak uvedla, že pokud nebude bezplatné přidělení povolenek vzato zpět, dojde k rozsáhlému narušení systému EU ETS.

98. Mám za to, že ačkoli je v čl. 3c odst. 2 směrnice 2003/87 stanoven strop či limit ve výši 95 % historických emisí, pokud jde o povolenky, které mají být přiděleny provozovatelům letadel, není tento procentní podíl stanoven pevně, neboť podle čl. 3c odst. 2 věty první směrnice 2003/87 může být přezkoumán v rámci všeobecného přezkumu této směrnice [42]. Kromě toho byl počet bezplatných povolenek, které mají být vydány podle článků 3e a 3f směrnice 2003/87 – a tím v konečném důsledku i strop ve výši 95 % obsažený v čl. 3c odst. 2 této směrnice – snížen nařízením č. 421/2014 a nařízením 2017/2392 za účelem přizpůsobení systému EU ETS v oblasti letectví omezením jeho rozsahu s cílem zajistit do budoucna mezinárodní dohodu o kontrole emisí skleníkových plynů z letectví [43]. Domnívám se proto, že jakékoli údajné ohrožení rovnováhy, o niž usiluje směrnice 2003/87, v důsledku příliš velkého či příliš malého počtu bezplatných povolenek [44] může, a dokonce musí posoudit a v konečném důsledku vyřešit pouze unijní normotvůrce.

99. Navrhuji proto odpovědět na první část první předběžné otázky tak, že čl. 2 odst. 1, článek 3a, čl. 3 písm. o), čl. 3e odst. 1, čl. 3e odst. 5, čl. 12 odst. 2a a čl. 28a odst. 1 a 2 a příloha I směrnice 2003/87 brání každoročnímu vydávání bezplatně přidělených povolenek pro leteckou dopravu provozovateli letadel poté, co tento provozovatel ukončí činnost v oblasti letectví.

2. Druhá část

100. Ve druhé části své první otázky se předkládající soud snaží zjistit, zda zpětvzetí rozhodnutí o přidělení povolenek poté, co provozovatel letadel ukončil svou činnost v oblasti letectví z důvodu úpadku, závisí na tom, zda budou v těchto činnostech pokračovat jiní provozovatelé letadel. Předkládající soud se v podstatě rovněž táže, zda jde o pokračování v činnostech v oblasti letectví ve smyslu čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 v případě, že společnost Air Berlin prodala část svých letištních časů dalším provozovatelům letadel, konkrétně společnostem Deutsche Lufthansa, Easyjet a Thomas Cook.

101. Ustanovení čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 upravuje zřízení zvláštní rezervy pro bezplatné přidělování povolenek podle této směrnice v souvislosti s novou nebo dodatečnou činností v oblasti provozu letadel za předpokladu, že tato činnost není zcela ani zčásti pokračováním takové činnosti vykonávané jiným provozovatelem letadla. Přestože pojem „pokračování“ není

[42] – Úvodem podotýkám, že prohlášení žalobce o narušení rovnováhy mezi snižováním emisí a hospodářským rozvojem a zaměstnaností v důsledku odnětí povolenek je pouhým tvrzením. Spis předložený Soudnímu dvoru neobsahuje žádné důkazy o takovém narušení, a to ani neoficiální.

[43] – Viz rovněž čl. 3c odst. 3 směrnice 2003/87, který stanoví, že Komise přezkoumá celkové množství povolenek, jež mají být přiděleny provozovatelům letadel podle čl. 30 odst. 4.

[44] – Kromě toho se s ohledem na mou odpověď na pátou otázku zdá, s výhradou ověření předkládajícím soudem, že povolenek ve skutečnosti není nedostatek.

směrnicí 2003/87 definován, domnívám se, že účelem tohoto ustanovení je zajistit, aby další či dodatečný příděl bezplatných povolenek nebyl přidělen v podstatě pro stejnou činnost v oblasti letectví [45].

102. Zvláštní rezerva zřízená podle čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 je tvořena pevným procentním podílem, konkrétně ve výši 3 %, z celkového počtu povolenek, které mají být přiděleny [46]. Nepřidělené povolenky ve zvláštní rezervě jsou členské státy v souladu s čl. 3f odst. 8 směrnice 2003/87 povinny vydražit. Podle čl. 3d odst. 2 směrnice 2003/87 má být vydraženo 15 % povolenek [47]. Z toho vyplývá, že bezplatnému přidělování a vydávání podle článku 3e směrnice 2003/87 podléhá 82 % povolenek pro leteckou dopravu [48].

103. Podle mého názoru neexistuje přímá souvislost mezi bezplatnými povolenkami pro leteckou dopravu přidělenými v režimu zvláštní rezervy vytvořené podle čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 a povolenkami pro leteckou dopravu přidělenými a vydanými podle článku 3e této směrnice. Domnívám se proto, že zpětvzetí rozhodnutí o přidělení povolenek poté, co provozovatel letadel ukončil svou činnost v oblasti letectví z důvodu úpadku, nezávisí na tom, zda budou v těchto činnostech pokračovat jiní provozovatelé letadel ve smyslu čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87.

104. V žádném případě však za situace, kdy byly sloty společnosti Air Berlin (zčásti) prodány jiným provozovatelům letadel, konkrétně společnostem Deutsche Lufthansa, Easyjet a Thomas Cook poté, co společnost Air Berlin ukončila v říjnu 2017 svoji činnost, nešlo o „pokračování“ činností v oblasti letectví ve smyslu čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87. Ustanovení čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87 totiž není v kontextu tohoto řízení, které se týká konkrétně období 2018–2020, časově relevantní. Všechny žádosti o přidělení bezplatných povolenek ze zvláštní rezervy na obchodovací období 2013–2020 podle článku 3f směrnice 2003/87 musí být podány do 30. června 2015 [49], což je datum, které značně předchází úpadku společnosti Air Berlin a ukončení její činnosti.

105. Kromě toho, i když zdá, že letištní časy [50], které dříve držela společnost Air Berlin [51], byly prodány společnostem Deutsche Lufthansa, Easyjet a Thomas Cook v rámci prodeje aktiv, ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nikterak jasné nevyplývá, že by orgán pro obchodování s povolenkami na emise skutečně zamýšlel přidělit nebo vydat bezplatné povolenky, které byly dříve přiděleny společnosti Air Berlin na období 2018–2020, těmto jiným provozovatelům letecké

[45] – Komise uvedla, že „činnost nebo dodatečná činnost provozovatele letadla se považuje za pokračování činnosti v oblasti letectví, jež byla dříve vykonávána jiným provozovatelem letadla, pokud si další provozovatel letadla zachová nárok na bezplatné přidělení povolenek pro tytéž činnosti v oblasti letectví (lety na stejných trasách, pro něž byly na počátku bezplatně přiděleny povolenky podle článku 3e). V těchto případech nebude splněno kritérium způsobilosti [podle čl. 3f odst. 1 směrnice 2003/87]“. Často kladené otázky týkající se přidělování bezplatných povolenek ze zvláštní rezervy (článek 3f směrnice ETS) ze dne 19. března 2015. K dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/transport/aviation/docs/faq_special_reserve_en.pdf.

[46] – Sníženo v souladu s čl. 28a odst. 2 směrnice 2003/87.

[47] – Sníženo v souladu s čl. 28a odst. 3 směrnice 2003/87. Toto snížení je úměrné snížení celkového počtu vydaných povolenek.

[48] – Sníženo v souladu s čl. 28a odst. 2 uvedené směrnice.

[49] – Viz čl. 3f odst. 2 směrnice 2003/87.

[50] – Viz definice v čl. 2 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 95/93 ze dne 18. ledna 1993 o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Společenství (Úř. věst. 1993, L 14, s. 1; Zvl. vyd. 07/02, s. 3) (ve znění pozdějších předpisů).

[51] – S výhradou ověření předkládajícím soudem se tedy zdá, že společnost Air Berlin nebyla prodána jako fungující podnik, ale že se nachází v procesu likvidace a prodeje svého majetku.

dopravy, ačkoli má za to, že k takovému převodu může podle vnitrostátního práva za určitých okolností dojít [52]. Jeví se však, že žalobce možnost jakéhokoli převodu na společnosti Deutsche Lufthansa, Easyjet a Thomas Cook zásadně popírá [53].

106. S ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci mám za to, že otázka, zda společnosti Deutsche Lufthansa, Easyjet a Thomas Cook mají po nabytí letištních časů společnosti Air Berlin nárok na povolenky pro roky 2018–2020, přesahuje rámec této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

B. Druhá otázka

107. V případě kladné odpovědi na první otázku žádá předkládající soud prostřednictvím své druhé otázky o objasnění platnosti ustanovení čl. 10 odst. 5, článku 29, čl. 55 odst. 1 písm. a) až čl. 55 odst. 3 a článku 56 nařízení č. 389/2013.

108. Vzhledem k odpovědi, kterou jsem navrhl na první otázku, není podle mého názoru namístě na druhou otázku odpovídat. V každém případě mám za to, že dotčená ustanovení nařízení č. 389/2013 nejsou v rozporu s postojem, který jsem zaujal k první otázce.

109. Podle čl. 19 odst. 1 směrnice 2003/87 se všechny povolenky vydané od 1. ledna 2012 zaznamenávají v registru Unie. Nařízení č. 389/2013 bylo přijato Komisí, jak vyplývá zejména z jeho článku 1, s cílem stanovit obecné požadavky, požadavky na provozování a údržbu mimo jiné registru Unie pro povolenky pro obchodovací období počínající 1. lednem 2013 a následující období. V této souvislosti byla Komise povinna respektovat právní rámec stanovený směrnicí 2003/87, čítaje v to zejména oblast působnosti této směrnice a meze pravomocí, které jí byly touto směrnicí svěřeny [54]. Z uvedeného dále vyplývá, že ustanovení nařízení č. 389/2013 je třeba vykládat ve světle požadavků vyplývajících ze směrnice 2003/87 [55].

110. Článek 10 odst. 5 nařízení č. 389/2013 stanoví, že po oznámení příslušného orgánu, že lety provozovatele letadel již nejsou v daném roce zahrnuty v systému EU ETS v souladu s přílohou I směrnice 2003/87, změní národní správce stav příslušného vkladního účtu provozovatele letadel na *vyloučený* poté, co mu toto oznámí, a až do doby, kdy je provozovatel letadla opět zahrnut do systému EU ETS [56]. Zdá se, že takový úkon má v zásadě dočasný charakter.

[52] – Podle německé vlády může být tato otázka, vzhledem k tomu, že není upravena směrnicí 2003/87, stanovena vnitrostátním právem. Ve své odpovědi na písemnou otázku položenou Soudním dvorem vyjádřila německá vláda názor, že k převodu práva na přidělení povolenek na období 2018–2020 by mohlo podle vnitrostátního práva obchodních společností a smluvního práva dojít tehdy, pokud by činnost společnosti Air Berlin, která podléhala systému EU ETS, vykonával jiný provozovatel či provozovatelé. Podotýkám však, že ze spisu, který byl předložen Soudnímu dvoru, není zcela jasné, do jaké míry tři dotčení provozovatelé letadel pokračují v dřívější činnosti společnosti Air Berlin. Jakýkoli pokus o řešení této otázky by proto byl nanejvýš spekulativní.

[53] – Nejsem si zcela jist ani tím, zda je před předkládajícím soudem dokonce projednávána žaloba týkající se takového převodu.

[54] – Viz čl. 19 odst. 3 směrnice 2003/87, který svěřuje Komisi pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci za účelem doplnění této směrnice, pokud jde o registr Unie pro obchodovací období počínající dnem 1. ledna 2013 a následující období. Viz rovněž článek 23 směrnice 2003/87, který stanoví postupy, podle nichž může Komise vykonávat své přenesené pravomoci. V bodě 47 svého rozsudku ze dne 22. června 2016, DK Recycling und Roheisen v. Komise (C-540/14 P, EU:C:2016:469), Soudní dvůr konstatoval, že prováděcí opatření přijatá Komisí nemohou změnit podstatné prvky základní právní úpravy ani ji doplnit o nové podstatné prvky.

[55] – Obdobně viz rozsudek ze dne 17. května 2018, Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, bod 29 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 26. září 2014, Romonta v. Komise (T-614/13, EU:T:2014:835, body 97 a 98).

[56] – Až na určité výjimky nelze z vyloučených účtů provádět žádné postupy. Viz čl. 10 odst. 6 nařízení č. 389/2013. Z článku 56 odst. 2 a 3 nařízení č. 389/2013 navíc jasně vyplývá, že registr Unie nesmí převádět povolenky pro letectví na vyloučený účet provozovatele letadel.

111. Naproti tomu podle článku 29 nařízení č. 389/2013 národní správce *uzavře* vkladní účty provozovatelů letadel, *pouze* pokud mu příslušný orgán vydá pokyn, aby tak učinil, jelikož zjistil, že provozovatel letadel ukončil své provozní činnosti zahrnuté do přílohy I směrnice 2003/87[57]. Z uzavřených účtů nelze provádět žádné postupy, uzavřený účet rovněž nemůže být znovu otevřen a nemůže přijímat jednotky[58].

112. Vzhledem k tomu, že společnost Air Berlin definitivně ukončila svou činnost z důvodu úpadku a již nepodléhá povinnostem v rámci systému EU ETS, její vkladní účty mohou být v zásadě uzavřeny[59]. Na uzavřený účet navíc nelze podle čl. 56 odst. 2 nařízení č. 389/2013 převádět žádné povolenky.

113. Skutečnost, že stav účtu společnosti Air Berlin byl změněn na „vyloučen“[60], a nikoli na „uzavřen“, není podle mého názoru v rámci tohoto řízení relevantní, jelikož z bodu 6 rozhodnutí orgánu pro obchodování s povolenkami na emise ze dne 28. února 2018 vyplývá, že tato věc je předmětem přezkumu a že toto rozhodnutí bylo v každém případě napadeno u vnitrostátních soudů. Důležité je, že žádný příděl povolenek pro leteckou dopravu nesmí být převeden na vyloučený nebo uzavřený účet[61].

114. Navíc, ačkoli je stav účtu či účtů provozovatele letadel ve smyslu nařízení č. 389/2013 skutečně velmi důležitý, stejně jako je důležitý jejich obsah pro účely přesného zúčtování transakcí podle systému EU ETS, v konečném důsledku tento stav neurčuje, zda má takový provozovatel nárok na přidělení nebo vydání bezplatných povolenek mimo jiné podle čl. 3e odst. 4 a 5 směrnice 2003/87.

C. Třetí otázka

115. S ohledem na mou odpověď na první otázku mám za to, že směrnice 2003/87 a 2008/101 musí být vykládány v tom smyslu, že společnosti Air Berlin nemohou být po ukončení její činnosti v oblasti letectví každoročně vydávány bezplatně přidělené povolenky na základě čl. 3e odst. 5 směrnice 2003/87. Navíc vzhledem k tomu, že společnost Air Berlin v období 2018–2020 definitivně ukončila svou činnost v oblasti letectví, postačí pro účely projednávané věci uvést, že orgán pro obchodování s povolenkami na emise může v zájmu plného provedení ustanovení směrnice 2003/87, a zejména jejího čl. 3e odst. 5, podle svého vnitrostátního práva vzít zpět nebo změnit původní rozhodnutí o přidělení povolenek pro toto období.

[57] – Nebo se spojil s jiným provozovatelem letadel. Podle čl. 55 odst. 1 písm. a) nařízení č. 389/2013 je národní správce povinen provést změny národní alokační tabulky pro letectví v EUTL, která byla zřízena článkem 20 směrnice 2003/87 za účelem zaznamenávání vydávání, převádění a rušení povolenek, pokud provozovatel letadel ukončil svou činnost, na níž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87.

[58] – Viz čl. 10 odst. 3 nařízení č. 389/2013. V souladu s čl. 32 odst. 1 nařízení č. 389/2013 může držitel účtu v případě, že je na uzavíraném účtu kladné saldo povolenek, určit jiný účet, na který se pak povolenky převedou. Podle Komise by vzhledem k tomu, že uzavřený účet není možné znovu otevřít, představovalo uzavření účtu s kladným saldem vyvlastnění. Držitel účtu provozovatele letadel, který má být uzavřen z důvodu, že tento provozovatel soustavně nevykonává činnost v oblasti letectví v rámci systému EU ETS, může převést saldo povolenek na jiný účet a nakládat s nimi podle svého uvážení, například je prodat na trhu. Nařízení č. 389/2013 neobsahuje žádné omezení účtů, na které lze povolenky převádět, co do jejich počtu či počtu jejich držitelů, pokud jsou tyto účty zapsány v registru Unie. Podle Komise platí, že pokud má provozovatel letadel, který ukončil svou činnost, na svém účtu povolenky, účet není uzavřen, ale „vyloučen“ ve smyslu čl. 10 odst. 5 nařízení č. 389/2013.

[59] – Za předpokladu, že nemá účet s kladným saldem.

[60] – Viz čl. 10 odst. 1 nařízení č. 389/2013.

[61] – V tomto smyslu viz článek 56 nařízení č. 389/2013. Viz rovněž čl. 10 odst. 3 tohoto nařízení.

D. Čtvrtá otázka

116. Předkládající soud uvedl, že jeho čtvrtá otázka má objasnit, kdy končí třetí obchodovací období pro provozovatele letadel. Jinými slovy, otázkou je, zda by toto období mělo skončit 31. prosince 2020, nebo 31. prosince 2023. V tomto ohledu uvedená otázka konkrétně odkazuje na čl. 3c odst. 3a, čl. 28a odst. 1 a 2 a čl. 28b odst. 2 směrnice 2004/87.

117. Ze samotné předběžné otázky je zřejmé, že předkládající soud žádá o její zodpovězení pouze v případě, že na první předběžnou otázku obdrží kladnou odpověď a na třetí předběžnou otázku odpověď zápornou. S ohledem na mé odpovědi na první a třetí předběžnou otázku mám za to, že na čtvrtou otázku není třeba odpovídat. Vzhledem k tomu, že společnost Air Berlin ukončila svou činnost v roce 2017, není v kontextu tohoto řízení relevantní, zda třetí obchodovací období končí 31. prosince 2020, nebo zda namísto toho trvá až do 31. prosince 2023. Podle mého názoru totiž nelze společnosti Air Berlin od roku 2018 vydávat žádné bezplatné povolenky přidělené podle čl. 3e odst. 5 směrnice 2003/87 [62].

118. V každém případě, ačkoli směrnice 2003/87 neobsahuje žádné ustanovení, které by *výslovně* stanovilo, že obchodovací období začínající 1. ledna 2013 končí 31. prosince 2020 [63], mám za to, že z článku 13 směrnice 2003/87, který se nachází v kapitole IV této směrnice, a týká se tedy jak leteckých, tak stacionárních zařízení, přesto vyplývá, že dnem 1. ledna 2021 začíná nové desetileté obchodovací období s odlišnými pravidly týkajícími se časové platnosti povolenek vydaných v období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020 a od 1. ledna 2021 do 31. prosince 2030 [64].

119. Směrnice 2003/87 nicméně obsahuje řadu ustanovení, která v souvislosti s povolenkami pro činnosti v oblasti letectví odkazují na datum 1. ledna 2023. Podle mého názoru však v důsledku těchto ustanovení nedochází k prodloužení obchodovacího období, které začíná 1. ledna 2013 a končí 31. prosince 2020, do 31. prosince 2023 nebo do pozdějšího data. Tato ustanovení tedy nemění podmínky stanovené v článku 13 směrnice 2003/87.

120. V tomto ohledu čl. 3c odst. 3a směrnice 2003/87 pouze stanoví, že určité přidělování povolenek po 31. prosinci 2023 podléhá přezkumu uvedenému v článku 28b této směrnice. Kromě toho čl. 28a odst. 1, 2 a 4 směrnice 2003/87 odráží zúžení oblasti působnosti směrnice 2003/87 a povinností v rámci systému EU ETS ve vztahu k letectví do roku 2023 – spolu s odpovídajícím snížením počtu bezplatných povolenek a povolenek, které mají být vydraženy – s cílem zohlednit mezinárodní vývoj v této oblasti [65]. Tato ustanovení mají sice za následek určité

[62] – Německá vláda v odpovědi na písemnou otázku položenou Soudní dvorem poukázala na to, že v rámci zveřejnění počtu povolenek podle čl. 28a odst. 2 směrnice 2003/87 nebyla společnost Air Berlin uvedena. Odpověď žalobce je obdobná, avšak žalobce má o této záležitosti ve vztahu ke společnosti Air Berlin povědomí pouze ohledně roku 2018. Žalobce, německá vláda a Komise jsou každopádně toho názoru, že uvedené zveřejnění počtu povolenek nemůže být samo o sobě určující pro to, zda má provozovatel letadel právo na přidělení povolenek. S výše uvedeným mohu jen souhlasit.

[63] – Viz však čl. 33 odst. 2 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/1122 ze dne 12. března 2019, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, pokud jde o fungování registru Unie (Úř. věst. 2019, L 177, s. 3), který výslovně odkazuje na obchodovací období začínající dne 1. ledna 2021.

[64] – Kromě toho podle článku 9 směrnice 2003/87 a čl. 28a odst. 2 třetího pododstavce této směrnice platí, že od 1. ledna 2021 se na počet povolenek přidělených provozovatelům letadel použije lineární faktor 2,2 %, který však podléhá přezkumu podle článku 28b uvedené směrnice.

[65] – Článek 3c odst. 3a, čl. 28a odst. 1, 2 a 4 a článek 28b směrnice 2003/87 byly do této směrnice vloženy nařízením 2017/2392. Jak vyplývá z bodu 8 odůvodnění uvedeného nařízení, tato ustanovení byla vložena proto, že by měla být „v zájmu podpory dynamiky jednání v rámci [ICAO] a snazšího zavedení režimu ICAO prodloužena stávající odchylka od povinností v rámci systému EU ETS pro lety do třetích zemí a ze třetích zemí až do 31. prosince 2023, s výhradou přezkumu s cílem umožnit shromáždění nezbytných zkušeností s prováděním režimu ICAO. Prodloužení platnosti odchylky by mělo vést k tomu, že množství povolenek, které mají být vydraženy a bezplatně vydány, včetně povolenek ze zvláštní rezervy, zůstane úměrné ke snížení počtu povinně vyřazených povolenek. Od 1. ledna 2021 by měl být počet povolenek přidělených provozovatelům letadel ročně snižován v souladu s lineárním faktorem snížení použitelným pro všechna další odvětví v systému EU ETS, s výhradou přezkumu s ohledem na provádění režimu ICAO.“

překrývání období pro přidělování povolenek pro oblast letectví, které trvá od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2023, nemění však podmínky stanovené v článku 13 uvedené směrnice ani skutečnost, že nové desetileté obchodovací období začíná dnem 1. ledna 2021.

E. Pátá otázka

121. Pátou předběžnou otázkou, která je relevantní zejména v případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku a záporné odpovědi na třetí předběžnou otázku, si předkládající soud přeje zjistit, zda mohou být nároky na další přidělení bezplatných povolenek na emise pro provozovatele letadel pro třetí obchodovací období (1. leden 2013 – 31. prosinec 2020) splněny po konci 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 ještě nevyčerpané nároky na přidělení povolenek zanikají na konci třetího obchodovacího období.

122. S ohledem na mé odpovědi na první a třetí předběžnou otázku není, striktně vzato, třeba na pátou předběžnou otázku odpovídat. Pro úplnost však navrhuji na pátou předběžnou otázku stručně odpovědět.

123. Předkládající soud poukázal na to, že podle judikatury německých soudů vedl konec prvního a druhého obchodovacího období k tomu, že až do 30. dubna roku následujícího po skončení období obchodování již nemohly být dosud nevyčerpané nároky na přidělení povolenek uspokojeny a vzhledem k tomu, že neexistovala výslovná přechodná ustanovení ve vnitrostátním právu, zanikly. Vnitrostátní právo navíc ani ve třetím obchodovacím období neupravuje přechodné ustanovení pro nároky na přidělení povolenek, které jsou ještě předmětem soudních řízení, a jsou tudíž otevřené. Tato neexistence vnitrostátního přechodného ustanovení byla odůvodněna tím, že pravidla pro přidělování bezplatných povolenek v obchodovacím období od 1. ledna 2021 do 31. prosince 2030 jsou taxativně stanovena v nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331[66] a kompenzace nároků na přidělení povolenek přesahující období obchodování je přípustná pouze tehdy, pokud je to upraveno v uvedeném nařízení 2019/331 pro čtvrté období obchodování[67].

124. První věta článku 13 směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2018/410 stanoví, že „[p]ovolenky vydané po 1. lednu 2013 včetně zůstávají v platnosti na dobu neurčitou“. Předkládající soud se konkrétně táže, zda v takovém případě mohou být nároky na další přidělení bezplatných povolenek na emise pro třetí obchodovací období splněny povolenkami na emise pro čtvrté obchodovací období. Podle článku 13 věty druhé směrnice 2003/87 (ve znění směrnice 2018/410) zůstávají povolenky vydané od roku 2021 v platnosti počínaje desetiletým obdobím, ve kterém byly

[66] – Nařízení Komise v přenesené pravomoci ze dne 19. prosince 2018, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87 (Úř. věst. 2019, L 59, s. 8).

[67] – Předkládající soud konstatoval, že podle bodu 7 odůvodnění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814 ze dne 6. října 2015 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2015, L 264, s. 1) by měly být povolenky, jež nebyly přiděleny zařízením na základě čl. 10a odst. 7 směrnice 2003/87, ani na základě čl. 10a odst. 19 a 20 uvedené směrnice (dále jen „nepřidělené povolenky“), umístěny do rezervy v roce 2020. Předkládající soud má za to, že uvedený bod 7 odůvodnění podporuje názor, že přechod ze třetího do čtvrtého obchodovacího období neznamená zánik nároků na dodatečné přidělení povolenek, které až do tohoto okamžiku nebyly vyčerpány. Výslovné ustanovení týkající se osudu nároků na dodatečné přidělení povolenek, které nebyly vyčerpány do konce třetího obchodovacího období, však neexistuje.

vydány (tedy od 1. ledna 2021). Žalobce, kterému byl přiznán nárok na přidělení bezplatných povolenek, by tudíž nebyl schopen splnit povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 12 odst. 2a směrnice 2003/87, s povolenkami na čtvrté obchodovací období.

125. Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu by takto položená otázka mohla být vhodně přeformulována. Otázka, na kterou je třeba odpovědět, by tedy neměla být omezena na to, zda takový nárok může být splněn povolenkami ze čtvrtého obchodovacího období. Předkládající soud se tedy v podstatě táže, zda a případně jakým způsobem může být případný nárok na přidělení bezplatných povolenek na emise splněn po uplynutí třetího obchodovacího období, pokud neexistuje zvláštní ustanovení zabývající se touto otázkou.

126. Z mé odpovědi na čtvrtou předběžnou otázku vyplývá, že třetí obchodovací období skončilo 31. prosince 2020. Alokační období bezplatných povolenek pro leteckou dopravu pro obchodovací období od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020 se však prodlužuje do 31. prosince 2023. Obě předmětná období se tedy zcela nepřekrývají. V této souvislosti se mi zdá, že tato otázka je relevantní pouze pro období po datu 31. prosince 2023.

127. Vzhledem k tomu, že článek 13 směrnice 2003/87 stanoví, že povolenky vydané na toto obchodovací období zůstávají v platnosti na dobu neurčitou, mám za to, že pokud má provozovatel letadel právo na jejich vydání, toto právo trvá a nemůže zaniknout, přestože začalo nové obchodovací období a toto právo nelze uspokojit na základě povolenek vydaných na toto období. V praxi však vyvstávají skutečné problémy s tím, jak reálně uspokojit přetrvávající práva vyplývající z třetího obchodovacího období.

128. Otázka, jak lze splnit případný nárok na přidělení bezplatných povolenek na emise pro třetí obchodovací období, má dva aspekty. Nejprve je zde procesní základ takové změny v přidělení a dále otázka „původu“ těchto povolenek.

129. Pokud jde o první z těchto otázek, jakékoliv úpravy představují změnu národní alokační tabulky stanovené v článku 54 nařízení č. 389/2013[68], které se podle článku 88 nařízení v přenesené pravomoci 2019/1122 nadále použije do 1. ledna 2026 na všechny operace, které jsou nutné ve vztahu k obchodovacímu období 2013–2020. Pokud soud shledá, že provozovatel má nárok na další přidělení bezplatných povolenek na emise, oznámí to dotyčný členský stát Komisi [čl. 55 odst. 2 písm. c) nařízení č. 389/2013] a Komise vydá ústřednímu správci pokyn, aby provedl odpovídající změny národní alokační tabulky obsažené v EUTL. Ústřední správce pak zajistí, aby registr Unie převáděl příslušné povolenky z alokačního účtu EU pro letectví v souladu s upravenou národní alokační tabulkou na vkladní účet provozovatele v souladu s čl. 56 odst. 2 nařízení č. 389/2013.

130. Pokud jde o druhý aspekt, totiž původ těchto povolenek, německá vláda na jednání konaném dne 10. června 2021 uvedla, že zpětvzetí rozhodnutí o přidělení povolenek pro leteckou dopravu v případě úpadku provozovatelů letadel by neohrozilo systém EU ETS ve vztahu k letectví, neboť by žádným relevantním způsobem neovlivnilo ani počet dostupných povolenek, ani jejich cenu. Je tomu tak proto, že provozovatelé letadel mohou vyřadit „všeobecné povolenky“[69]. Německá vláda v této souvislosti uvedla, že 30 % povolenek vyřazených provozovateli letadel za období 2013–2019

[68] – Viz také článek 55 nařízení č. 389/2013.

[69] – Zdá se, že se to týká všech povolenek přidělených a vydaných jinak než podle čl. 3c odst. 2 směrnice 2003/87, jako jsou povolenky přidělené a vydané pro stacionární zařízení podle kapitoly III směrnice 2003/87. Viz čl. 3 odst. 7 a 8 nařízení č. 389/2013.

představují „všeobecné povolenky“. Kromě toho počet povolenek pro leteckou dopravu odpovídá pouze 2 % všeobecných povolenek, přičemž přebytečné povolenky jsou průběžně odstraňovány v rámci rezervy tržní stability uvedené v rozhodnutí 2015/1814.

131. Vzhledem ke zjevné zaměnitelnosti povolenek vydaných provozovatelům letadel a provozovatelům stacionárních zařízení se s výhradou ověření předkládajícím soudem domnívám, že nárok na bezplatné přidělení emisních povolenek pro třetí obchodovací období lze splnit z rezervy tržní stability. V tomto ohledu mám za to, že na odvětví letectví lze analogicky použít body 94 až 97 mého stanoviska ve věci ExxonMobil Production Deutschland (C-126/20, EU:C:2021:457).

132. S přihlédnutím k výše uvedenému navrhuji odpovědět na pátou otázku předkládajícího soudu tak, že lze uzavřít, že nároky na další přidělení bezplatných povolenek na emise pro třetí obchodovací období mohou být splněny po konci třetího období obchodování s povolenkami na emise třetího obchodovacího období, pokud se existence takového nároku na přidělení povolenek určí soudním rozhodnutím až po uplynutí třetího obchodovacího období. Povolenky pro třetí obchodovací období na konci tohoto období nezanikají.

VI. Závěry

133. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) odpověděl následovně:

„Článek 2 odst. 1, článek 3a, čl. 3 písm. o), čl. 3e odst. 1, čl. 3e odst. 5, čl. 12 odst. 2a a čl. 28a odst. 1 a 2 a příloha I 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 brání každoročnímu vydávání bezplatně přidělených povolenek pro leteckou dopravu provozovateli letadel poté, co tento provozovatel ukončí činnost v oblasti letectví.“