

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
Г-ЖА J. КОКОТТ  
представено на 6 октомври 2011 година<sup>1</sup>

Съдържание

I — Въведение .....	I - 13769
II — Правна уредба .....	I - 13770
A — Международноправна уредба .....	I - 13770
1. Чикагската конвенция .....	I - 13770
2. Протоколът от Киото .....	I - 13772
3. Споразумението „Открито небе“ между ЕС и САЩ .....	I - 13773
B — Право на Съюза .....	I - 13776
B — Национална правна уредба .....	I - 13781
III — Главното производство .....	I - 13781
IV — Преюдициалното запитване и производството пред Съда .....	I - 13782
V — Анализ .....	I - 13784
A — По прилагането на международни споразумения и на принципи на международния обичай като критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101 (първи въпрос) .....	I - 13786

<sup>1</sup> — Език на оригиналния текст: немски.

1. Международни споразумения (първи въпрос, букви д)—ж) ..... I - 13787
  - а) Чикагската конвенция (първи въпрос, буква д) ..... I - 13787
    - i) Липса на обвързваща сила на Чикагската конвенция съгласно член 351 ДФЕС ..... I - 13787
    - ii) Липса на обвързваща сила на Чикагската конвенция по силата на функционална приемственост ..... I - 13789
    - iii) Междинно заключение ..... I - 13790
  - б) Протоколът от Киото и споразумението „Открито небе“ (първи въпрос, букви е) и ж) ..... I - 13790
    - i) Предварителна бележка ..... I - 13791
    - ii) Протоколът от Киото (първи въпрос, буква ж) ..... I - 13793
      - Естество и структура на Протокола от Киото ..... I - 13794
      - Член 2, параграф 2 от Протокола от Киото ..... I - 13795
    - iii) Споразумението „Открито небе“ (първи въпрос, буква е) .. I - 13796
      - Естество и структура на споразумението „Открито небе“ ..... I - 13796
      - Съдържателна безусловност и достатъчна точност на разглежданите разпоредби от споразумението „Открито небе“ ..... I - 13799
    - iv) Междинно заключение ..... I - 13802
2. Международният обичай (първи въпрос, букви а)—г) ..... I - 13802
  - а) По съществуването на разглежданите принципи на международното обичайно право и по обвързването на Европейския съюз от тях ..... I - 13803

- i) Суверенитетът на държавите над въздушното им пространство (първи въпрос, буква а) ..... I - 13804
- ii) Неправомерност на претенциите за суверенитет над откритото море (първи въпрос, буква б) ..... I - 13805
- iii) Свободата на полетите над открито море ..... I - 13806
- iv) Твърденият принцип за изключителна юрисдикция на държавите върху въздухоплавателните им средства над откритото море (първи въпрос, буква г) ..... I - 13806
- б) По възможността разглежданите принципи на международния обичай да се използват като критерий за преценка на валидност в дела, образувани по искания на физически или юридически лица ..... I - 13808
- 3. Междинно заключение ..... I - 13809
- Б — По съвместимостта на Директива 2008/101 с посочените международни споразумения и принципи на международния обичай (втори, трети и четвърти въпрос) ..... I - 13809
- 1. Съвместимост с определени принципи на международния обичай (втори въпрос) ..... I - 13809
- а) По липсата на извънтериториално действие на схемата на ЕС за търговия с емисии ..... I - 13810
- б) По наличието на достатъчна териториална връзка ..... I - 13811
- в) По липсата на накърняване на суверенитета на трети държави .. I - 13813
- г) Междинно заключение ..... I - 13813
- 2 Съвместимост с определени международни споразумения (трети и четвърти въпрос) ..... I - 13814
- а) Правомерност на включването на полетни отсечки извън въздушното пространство на ЕС в схемата на ЕС за търговия с емисии (трети въпрос) ..... I - 13814

i)	Съвместимост с членове 1, 11 и 12 от Чикагската конвенция (трети въпрос, буква а) .....	I - 13814
ii)	Съвместимост с член 7 от споразумението „Открито небе“ (трети въпрос, буква б) .....	I - 13816
б)	Правомерност на едностранните действия на ЕС извън ИКАО (четвърти въпрос, буква а) .....	I - 13817
i)	Съвместимост с член 2, параграф 2 от Протокола от Киото	I - 13817
ii)	Съвместимост с член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“ .....	I - 13820
—	Няма стандарти за околната среда на ИКАО, които да не допускат мерките на ЕС .....	I - 13820
—	Липса на нарушение на забраната за дискриминация по споразумението „Открито небе“ .....	I - 13822
—	Липса на забрана за едностранни действия извън сътрудничеството с ИКАО .....	I - 13824
в)	Липса на нарушение на забраната на таксите върху влизането и излизането на въздухоплавателни средства (четвърти въпрос, буква б) .....	I - 13825
г)	Липса на нарушение на забраната на данъците и налозите върху горивото (четвърти въпрос, буква в) .....	I - 13828
i)	По забраната на акцизите върху горивото .....	I - 13829
ii)	По забраната на митата върху горивото .....	I - 13831
iii)	Междинно заключение .....	I - 13831
В —	Обобщение .....	I - 13831
VI —	Заключение .....	I - 13832
I -	13768	

## I — Въведение

1. Схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, приета от Европейския съюз през 2003 г., е основен елемент на европейската политика за опазване на климата<sup>2</sup>. С нея следва да бъдат постигнати, от една страна, важни цели на политиката на европейските институции в областта на околната среда. От друга страна, схемата има за цел да бъдат изпълнени ангажиментите, поети от Съюза и неговите държави членки в рамките на Организацията на обединените нации от 90-те години на миналия век досега, по-специално по така наречения Протокол от Киото.

2. Директива 2008/101/ЕО<sup>3</sup> предвижда от 1 януари 2012 г. авиационните дейности също да бъдат включени в посочената схема на ЕС за търговия с емисии.

2 — Например Шестата програма за действие за околната среда определя „по-нататъшна[та] работа по установяването на рамка на Общността за разработката на ефективни разменни разрешителни на емисии на CO<sub>2</sub> и възможното им разширяване за включване на други парникови газове“ като „приоритетно действие“ на Европейския съюз, свързано с изменението на климата (член 5, параграф 2, буква б), подточка i) от Решение № 1600/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юли 2002 година за установяване на Шеста програма за действие на Общността за околната среда, ОВ L 242, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 247). Освен това вж. Съобщение на Комисията от 9 февруари 2005 г. „Спечелване на битката срещу глобалното изменение на климата“ (COM (2005) 35 окончателен), в раздел 7, точка 4 от което се посочва, че „продължителното използване на пазарно-ориентирани и гъвкави инструменти, включително на търговията с емисии“ трябва да съставлява „елемент от бъдещата стратегия на Европейския съюз за опазване на климата“.

3 — Директива 2008/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (ОВ L 8, стр. 3).

3. На това се противопоставят няколко авиокомпани и сдружения на авиокомпани със седалище в Съединените американски щати (наричани по-нататък „САЩ“), съответно в Канада. Те оспорват пред High Court of Justice of England and Wales приетите от Обединеното кралство мерки по транспонирането на Директива 2008/101. В това отношение те твърдят, че с включването на международното въздухоплаване, и по-конкретно на трансатлантическия въздушен транспорт в схемата за търговия с емисии, Европейският съюз е нарушил редица принципи на международния обичай, както и различни международни споразумения.

4. В конкретния случай от Съда се иска да се произнесе преюдициално относно валидността на Директива 2008/101. Решението му може да има основополагащо значение не само за бъдещото формиране на европейската политика за опазване на климата, но и в по-общ план — за съотношението между правото на Съюза и международното право. По-специално следва да се разгледа дали и доколко частноправните субекти могат да се позовават пред съда на определени международни споразумения и принципи на международния обичай, за да оспорят нормативен акт на Европейския съюз.

## II — Правна уредба

### A — Международноправна уредба

5. В преюдициалното запитване се посочват, от една страна, определени принципи на международния обичай, и от друга страна, различни международни споразумения, и по-специално Чикагската конвенция, Протоколът от Киото и така нареченото споразумение „Открито небе“ между Европейския съюз и Съединените американски щати.

#### 1. Чикагската конвенция

6. Европейският съюз не е договаряща страна по Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване, представена за подписване на 7 декември 1944 г. в Чикаго<sup>4</sup> (наричана по-нататък „Чикагската конвенция“), но всички 27 държави — членки на Съюза, са договарящи страни по тази конвенция. Глава I от нея, озаглавена „Общи принципи и приложение на конвенцията“, съдържа в член 1 разпоредба относно суверенитета над въздушното пространство:

„Договарящите държави признават, че всяка държава има пълен и изключителен суверенитет над въздушното пространство над своята територия“.

7. В глава II от Чикагската конвенция, озаглавена „Полеет над територията на договарящите държави“, се съдържа член 11, озаглавен „Приложимост на разпоредбите за въздухоплаване“, който предвижда:

„Съгласно условията на тази конвенция законите и разпоредбите на договарящата държава, отнасящи се до допускането до и заминаването от нейна територия на въздухоплавателни средства, заети в международното въздухоплаване, или до експлоатацията и въздушната навигация на такива средства, докато са в границите на нейната територия, се прилагат по отношение на въздухоплавателните средства на всички договарящи държави без разлика на националността им и се спазват от такива въздухоплавателни средства при влизането във и заминаването от или по време на пребиваването им на територията на тази държава“.

8. Освен това член 12 от Чикагската конвенция, озаглавен „Правила за полети“, гласи:

„Всяка договаряща държава се задължава да вземе мерки, гарантиращи, че всяко въздухоплавателно средство, прелитащо над територията ѝ или извършващо маневри над нея, и че всяко въздухоплавателно средство, което носи нейните национални знаци, където и да се намира то, ще спазва действащите в тази държава правила и разпоредби, отнасящи се до полета и маневрирането на въздухоплавателните

<sup>4</sup> — Recueil des Traités des Nations Unies (RTNU), vol. 15, p. 295.

средства. Всяка договаряща държава се задължава да следи, щото нейните съответни разпоредби са съобразени в най-голяма степен с тези, установени от тази конвенция към даден момент. Над открито море действат правилата, установени от тази конвенция. Всяка договаряща държава се задължава да гарантира търсенето на съдебна отговорност от всички лица, нарушаващи действащите разпоредби“.

9. Член 15 от Чикагската конвенция урежда „Летищни и други сходни такси“:

„Всяко летище на една договаряща държава, което е открито за обществено ползване от нейните национални въздухоплавателни средства, ще бъде също така открито при равни условия за въздухоплавателните средства на всички други договарящи държави. [...]“

Всички такси, които една договаряща държава може да наложи или да разреши да бъдат наложени за използването на такива летища и средства за обслужване на въздушното движение от въздухоплавателните средства на коя да е друга договаряща държава, не трябва да бъдат по-високи:

а) по отношение на въздухоплавателни средства, незаети с редовни международни въздушни услуги — от онези такси, които биха се заплащали от нейните национални въздухоплавателни средства от същия клас, извършващи подобни услуги, и

б) по отношение на въздухоплавателни средства, заети с редовни международни въздушни услуги — от таксите, които биха се заплащали от нейните национални въздухоплавателни средства, извършващи подобни международни въздушни услуги.

Всички такива такси се публикуват и съобщават на Международната организация за гражданско въздухоплаване. [...] Някоя договаряща държава няма да налага такси, налози или други плащания само за правото на транзит над или влизане във или излизане от нейната територия на всяко въздухоплавателно средство на договаряща държава или на лица, или имущество, които то пренася“.

10. В глава IV от Чикагската конвенция, озаглавена „Мерки, улесняващи въздухоплаването“, се съдържа член 24, „Мита“, който в частност гласи:

„а) Всяко въздухоплавателно средство, извършващо полет за, от или през територията на друга договаряща държава, ще бъде допускано, временно освободено от мита съгласно митническите разпоредби на държавата. Горивата [...], намиращи се на борда на въздухоплавателно средство на договаряща държава при пристигане на територията на друга договаряща държава и останали на борда при напускане територията на тази държава, се освобождават от мита, такси за инспектиране и други подобни национални или местни налози и плащания. [...]“

[...]“.

11. Въз основа на Чикагската конвенция е създадена Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), която от 1947 г. има статута на специализирана организация към ООН<sup>5</sup>. В нея членуват всички 27 държави — членки на Европейския съюз, докато самият Съюз има само статута на наблюдател в рамките на ИКАО. ИКАО може да приема правнообвързващи норми, но и необвързваща препоръчителна практика от правно-политическо естество.

## 2. Протоколът от Киото

12. Протоколът от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата (наричан по-нататък „Протоколът от Киото“)<sup>6</sup> е приет на 11 декември 1997 г. и влиза в сила на 16 февруари 2005 г. Той е ратифициран както от тогавашната Европейска общност<sup>7</sup>, така и от всички 27 държави — членки на Европейския съюз.

13. По силата на Протокола от Киото страните по конвенцията, които са включени

сред „развитите страни“<sup>8</sup>, поемат ангажменти за ограничаване или намаляване на техните антропогенни емисии на парникови газове. За Европейския съюз и неговите държави членки от това произтича глобален ангажимент през периода 2008—2012 г. да намалят емисиите си на парникови газове с 8% под нивата от 1990 г.<sup>9</sup>.

14. Съгласно член 2, параграф 1, буква а), подточка vii) от Протокола от Киото мерките, които страните по Протокола от Киото предприемат във връзка с изпълнението на задълженията си за ограничаване и намаляване на емисиите, включват също:

„Мерки за ограничаване и/или намаляване на емисиите на парникови газове, неконтролирани от Монреалския протокол, в транспорта“.

15. Освен това член 2, параграф 2 от Протокола от Киото предвижда:

„Страните, включени в приложение I, се стремят към ограничаване или намаляване на емисиите на неконтролираните от Монреалския протокол парникови газове

5 — Вж. във връзка с това Протокола, подписан на 1 октомври 1947 г. в Ню Йорк (RTNU, vol. 8, p. 315).

6 — ОВ L 130, 2002 г., стр. 4 (RTNU, vol. 2303, p. 148).

7 — Решение на Съвета от 25 април 2002 година за одобрение от името на Европейската общност на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за промените на климата и съвместното изпълнение на ангажиментите, произтичащи от нея (ОВ L 130, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220).

8 — В приложение I към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата (приета на 9 септември 1992 г. в Ню Йорк; ОВ L 33, 1994 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 8, стр. 134; RTNU, vol. 1771, p. 107) се съдържа списък на страните, които се считат за развити страни, и на някои страни, които се намират в процес на преход към пазарна икономика. Сред тях са по-специално тогавашната Европейска общност и всички нейни държави членки.

9 — Член 3, параграф 1 от Протокола от Киото във връзка с приложения I Б и II.



от авиационно и корабно гориво в сътрудничество съответно с Международната организация за гражданска авиация и Международната морска организация“.

от 2010 г. се прилага временно от 24 юни 2010 г.<sup>13</sup>

### 3. Споразумението „Открито небе“ между ЕС и САЩ

16. Споразумението за въздушен транспорт между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Съединените американски щати, от друга страна<sup>10</sup> (наричано по-нататък „споразумението „Открито небе““), е подписано през април 2007 г. и е изменено с Протокол от 24 юни 2010 г. (наричан по-нататък „Протоколът за изменение от 2010 г.“)<sup>11</sup>. В първоначалната си редакция споразумението „Открито небе“ се е прилагало временно от 30 март 2008 г.<sup>12</sup>, а в редакцията си съгласно Протокола за изменение

17. В член 2 от споразумението „Открито небе“ е установен принципът на „справедливи и равни възможности за конкуренция“, както следва:

„Всяка страна осигурява справедливи и равни възможности за конкуренция между авиокомпаниите на двете страни в извършването на международния въздушен превоз, регламентиран в настоящото споразумение“.

18. Член 3 от споразумението „Открито небе“, озаглавен „Предоставяне на права“, и по-точно параграф 4 от него, предвижда:

„Всяка страна разрешава на всяка авиокомпания да определя честотата и капацитета на предлагания от нея международен въздушен превоз на базата на търговски съображения, продиктувани от пазара. В съответствие с това право нито една от

10 — ОВ L134, 2007 г., стр. 4.

11 — Протокол за изменение на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати и Европейската общност и нейните държави членки, подписано на 25 и 30 април 2007 г. (ОВ L223, 2010 г., стр. 3).

12 — Член 25, параграф 1 от споразумението „Открито небе“ във връзка с член 1, параграф 3 от Решение 2007/339/ЕО на Съвета и на представителите на правителствата на държавите — членки на Европейския съюз, заседаващи в Съвета от 25 април 2007 година за подписване и временно прилагане на Споразумението за въздушен транспорт между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Съединените американски щати, от друга страна (ОВ L134, стр. 1).

13 — Член 9, параграф 1 от Протокола за изменение от 2010 г. във връзка с член 1, параграф 3 от Решение 2010/465/ЕС на Съвета и на представителите на правителствата на държавите — членки на Европейския съюз, заседаващи в рамките на Съвета от 24 юни 2010 година относно подписването и временното прилагане на Протокола за изменение на Споразумението за въздушен транспорт между Съединените американски щати, от една страна, и Европейската общност и нейните държави членки, от друга страна (ОВ L223, стр. 1).

страните няма правото едностранно да ограничава обема на трафика, честотата или периодичността на обслужване или вида или видовете въздухоплавателни средства, експлоатирани от авиокомпаниите на другата страна, нито ще изисква регистрацията на разписания, програми за чартърни полети или оперативни планове от авиокомпаниите на другата страна, освен когато това може да бъде изисквано по митнически, технически, оперативни или екологични (в съответствие с член 15) причини при еднакви условия в съответствие с член 15 от конвенцията“.

19. За целите на „Прилагане на законите“ член 7 от споразумението „Открито небе“ предвижда следното:

„1. Законите и подзаконовите актове на едната страна, свързани с достъпа до или заминаването от нейна територия на въздухоплавателно средство, заето в международното въздухоплаване, или свързани с управлението и движението на такива въздухоплавателни средства на нейна територия, се прилагат за въздухоплавателните средства, използвани от авиокомпаниите на другата страна, и се спазват от тези въздухоплавателни средства при влизане във или заминаване от или при пребиваване на територията на първата страна.

2. При влизане във, пребиваване на или заминаване от територията на едната страна, законите и подзаконовите актове, приложими на тази територия и свързани с достъпа до или заминаването от нейна територия на пътници, екипажи или товари във въздухоплавателни средства (включително подзаконовите актове относно влизане, пропускателен режим, имиграция, паспорти, митници и карантинна или, когато става дума за поща, подзаконовите актове за пощите), се спазват от самите пътници, екипажи или товари на

авиокомпаниите на другата страна, или от тяхно име“.

20. Член 11 от споразумението „Открито небе“, озаглавен „Мита и такси“, съдържа следната разпоредба:

„1. При пристигане в територията на едната страна на въздухоплавателно средство, експлоатирано по международни въздушни линии от авиокомпаниите на другата страна, [...] [то] се освобождава, на реципрочна основа, от всички ограничения за внос, данъци върху имуществото и капитала, мита, акцизи и други подобни такси, които: а) се налагат от националните власти или от Европейската общност, и б) не се основават на стойността на оказаните услуги при условие, че това оборудване и запаси остават на борда на въздухоплавателното средство.

2. На реципрочна основа се освобождават от същите данъци, налози, мита и такси, посочени в параграф 1 от настоящия член, с изключение на таксите на базата на разхода за оказана услуга:

[...]

в) горивото, смазочните материали и консумативите за техническа поддръжка, внесени на територията на която и да е от страните, за използване във въздухоплавателни средства на авиокомпания на другата страна, участващи в международен въздушен превоз, дори ако тези консумативи са

предназначени за използване по време на част от пътуването, извършвано над територията на страната, в която те са взети на борда; [...]“.

21. В член 15 от споразумението „Открито небе“ се съдържа разпоредба, озаглавена „Околна среда“, която след изменението с Протокола за изменение от 2010 г. в частност гласи <sup>14</sup>:

„1. Страните признават значението на опазването на околната среда при разработването и прилагането на международната политика в областта на въздухоплаването, като съпоставят внимателно разходите за и ползите от прилагането на мерките за опазване на околната среда при разработването на тази политика и, когато е подходящо, предлагат заедно ефективни глобални решения. Съответно страните възнамеряват да работят съвместно за ограничаване или намаляване по разумен от икономическа гледна точка начин на въздействието на международното въздухоплаване върху околната среда.

2. Когато една от страните разглежда предложение за мерки за опазване на околната среда на регионално, национално или местно равнище, тя следва да прецени евентуалното им неблагоприятно въздействие върху упражняването на правата, съдържащи се в настоящото споразумение, и ако такива мерки бъдат приети, тя следва да предприеме съответни стъпки за намаляване на това неблагоприятно въздействие. По молба на една от страните другата страна предоставя описание на оценката и на стъпките за намаляване на това въздействие.

3. При установяване на мерки за опазване на околната среда се следват авиационните стандарти за околната среда, приети от Международната организация за гражданска авиация в приложенията към конвенцията, с изключение на обявените различия. Страните прилагат всички мерки за опазване на околната среда, които оказват въздействие върху въздухоплавателните услуги по настоящото споразумение, в съответствие с член 2 и член 3, параграф 4 от настоящото споразумение.

4. Страните потвърждават ангажимента на държавите членки и на Съединените щати да прилагат принципа на балансирания подход.

[...]

14 — Текстът на член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“, изрично посочен във въпросите на запитващата юрисдикция, не е изменен спрямо първоначалната редакция на споразумението. Незначителното отклонение в текста на немски език на член 15, параграф 3, първо изречение (понастоящем текстът гласи „Umweltschutzstandards“, а не „Umweltschutznormen“) не намира отражение в текста на други езици; в текста на английски език пак се посочва „aviation environmental standards“, а в текста на френски език — „normes sur la protection de l'environnement“.

7. По искане на страните Съвместният комитет, с помощта на експерти, разработва препоръки по въпроси, свързани с евентуално припокриване на пазарни мерки и

съгласуваността между тях, по отношение на емисиите от въздухоплаването, прилагани от страните, за избягване на дублиране на мерки и разходи и за намаляване, доколкото е възможно, на административната тежест за авиокомпаниите. Тези препоръки подлежат на приемане или ратифициране на вътрешно равнище, каквото може да бъде изисквано от всяка страна.

8. Ако една от страните е убедена, че въпрос, свързан с опазването на околната среда при въздухоплаването, в това число предложени нови мерки, поражда опасения относно прилагането или изпълнението на настоящото споразумение, тя може да поиска свикване на заседание на Съвместния комитет, както е предвидено в член 18, на което да се разгледа въпросът и да се подготвят подходящи действия в отговор на опасенията, за които се установи, че са основателни“.

Б — *Право на Съюза*

22. Приложимата в Европейския съюз схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове (схема на ЕС за търговия с емисии) има за цел да ограничи и намали емисиите на парникови газове чрез пазарноориентирани инструменти. Тази схема, която понякога се обозначава с английския израз „cap and trade“, е въведена

с Директива 2003/87/ЕО<sup>15</sup> и се прилага за цялото Европейско икономическо пространство (ЕИП)<sup>16</sup>.

23. Съгласно съображение 5 Директива 2003/87 е предназначена не на последно място да осигури изпълнението на следните ангажменти на Съюза по Протокола от Киото:

„Общността и нейните държави членки приеха да изпълнят своите ангажменти за намаляване на антропогенните емисии от парниковите газове по линия на Протокола от Киото съвместно, в съответствие с Решение 2002/358/ЕО. Целта на настоящата директива е да допринесе за по-ефективното изпълнение на ангажиментите на Европейската общност и на нейните държави членки чрез ефикасен европейски пазар за търговия с квоти за емисии на парникови газове, с възможно най-малкото забавяне на икономическото развитие и намаляване на заетостта“.

24. Първоначално схемата на ЕС за търговия с емисии не обхваща емисиите на парникови газове, причинени от въздухоплаването. През юни 2008 г. обаче законодателят на Съюза взема решение да

15 — Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78 и поправка — ОВ L 199, 2.8.2011 г., стр. 76).

16 — Обхватът на схемата е разширен за цялото ЕИП с Решение № 146/2007 на Съвместния комитет на ЕИП от 26 октомври 2007 година за изменение на приложение XX (Околна среда) към Споразумението за ЕИП (ОВ L 100, 2008 г., стр. 92), а що се отнася до авиационните дейности — с Решение № 6/2011 на Съвместния комитет на ЕИП от 1 април 2011 година за изменение на приложение XX (Околна среда) към Споразумението за ЕИП (ОВ L 93, стр. 35).

включи авиационните дейности в схемата, считано от 1 януари 2012 г. Поради тази причина за първи път през 2012 г. всички авиокомпани, изпълняващи полети от и до европейски летища, включителни авиокомпаниите от трети държави, ще трябва да придобиват и предават квоти за емисии. За целта Директива 2003/87 е изменена и допълнена с Директива 2008/101<sup>17</sup>.

25. Изменената директива съдържа нова глава II, озаглавена „Въздухоплаване“, която се състои от членове 3а—3ж. Член 3а определя приложното поле на тази глава:

„Разпоредбите на настоящата глава се прилагат за разпределяне и издаване на квоти по отношение на авиационните дейности, включени в списъка в приложение I“.

Съгласно определението, посочено в приложение I към изменената директива, авиационни дейности по смисъла на Директивата са „[п]олети, които заминават от или пристигат на летище, разположено на територията на държава членка, за която се прилага Договорът“<sup>18</sup>.

17 — Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101, ще бъде наричана по-нататък и „изменената директива“.

18 — Съгласно приложение I към изменената директива малък брой аспекти от въздухоплаването са изключени от схемата на ЕС за търговия с емисии, като например военните полети, извършвани от военни въздухоплавателни средства.

По-нататък в част Б от приложение IV към изменената директива се определя, че емисиите от авиационни дейности се изчисляват, като се използва формулата „количеството изразходвано гориво x емисионния фактор“. Освен това от посоченото приложение е видно, че за целите на установяването на количеството авиационна дейност, извършена от операторите на въздухоплавателни средства, се използва формулата „тонкилометри = разстояние x полезен товар“, където „разстояние“ означава разстоянието по най-късата дъга от земната сфера (ортодрома) между летището на заминаване и летището на пристигане плюс допълнителен непроменлив фактор от 95 km.

26. Член 3в от изменената директива урежда „[о]бщо[то] количество на квотите за въздухоплаване“:

„1. За периода от 1 януари 2012 г. до 31 декември 2012 г. общото количество квоти, които ще се разпределят на операторите на въздухоплавателни средства, е равно на 97 % от историческите авиационни емисии.“

2. За [...] период[а], започващ на 1 януари 2013 г., и при условие че няма направени изменения [...], за всеки следващ период общото количество квоти, които ще се разпределят на операторите на въздухоплавателни средства, е равно на 95 % от историческите авиационни емисии, умножени по

броя на годините, включени в съответния период. [...]”<sup>19</sup>.

27. Член 3г от изменената директива, озаглавен „Метод на разпределение на квотите за въздухоплаването посредством продажба чрез търг“, съдържа следната разпоредба:

„1. В периода, посочен в член 3в, параграф 1, 15 % от квотите се разпределят чрез търг.

2. От 1 януари 2013 г. 15 % от квотите се разпределят чрез търг. Този процент квоти може да бъде увеличен като част от общия преглед на настоящата директива.

[...]

4. Държавите членки определят как ще се използват приходите от продажбата на квотите чрез търг. Тези приходи следва да се използват за справяне с изменението на климата в ЕС и в трети държави [...].

[...]“

28. В глава IV от изменената директива (озаглавена „Разпоредби, приложими за въздухоплаването и стационарните инсталации“) член 12, параграф 2а предвижда по

19 — Съгласно член 3, буква т) от изменената директива историческите авиационни емисии се изчисляват въз основа на средноаритметичната стойност на годишните емисии през календарните 2004 г., 2005 г. и 2006 г., отделени от въздухоплавателно средство. Неотдавна те бяха установени с Решение 2011/149/ЕС на Комисията от 7 март 2011 г. (ОВ L61, стр. 42).

отношение на прехвърлянето, връщането и отмяната на квоти:

„Администриращите държави членки гарантират, че до 30 април всяка година всеки оператор на въздухоплавателно средство връща броя квоти, равен на общото за предходната календарна година количество на емисиите от авиационни дейности, изброени в приложение I, които същият е изпълнил като оператор на въздухоплавателно средство, като това е проверено в съответствие с член 15. Държавите членки гарантират, че върнатите в съответствие с настоящия параграф квоти впоследствие са отменени“.

29. Съгласно член 16 от изменената директива държавите членки трябва да прилагат ефективно предвидената схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове и за нарушения да предвидят ефективни, съразмерни и възпиращи санкции. Тези санкции могат да включват дори налагането на забрана за експлоатация, за което, ако е уместно, Комисията взема решение по искане на държава членка. Имената на операторите на въздухоплавателни средства, които нарушават задълженията си по схемата за права на емисии, се публикуват.

30. Член 25а от изменената директива, озаглавен „Мерки, предприети от трети държави за намаляване на въздействието на въздухоплаването върху изменението на климата“, гласи:

„1. Когато трета държава приеме мерки за намаляване на въздействието върху изменението на климата на полети, заминаващи от тази държава, които кацат в Общността, Комисията, след като предприеме консултации с тази трета държава и държавите членки [...], разглежда наличните възможности за осигуряване на най-добро взаимодействие между схемата на Общността и мерките на тази държава.

При необходимост Комисията може да приеме изменения, съгласно които полетите, пристигащи от съответната трета държава, да бъдат изключени от списъка с авиационни дейности от приложение I, или да се предвидят други изменения на авиационните дейности, включени в списъка в приложение I, които се изискват [...].

[...]

2. Общността и нейните държави членки продължават да се стремят към споразумение относно глобални мерки за намаляване на емисиите на парникови газове от въздухоплаването. В контекста на всяко такова споразумение Комисията преценява, доколко са необходими изменения на настоящата директива във връзка с прилагането по отношение на операторите на въздухоплавателни средства“.

31. В допълнение следва да се посочи преамбюлт на Директива 2008/101, съображения 8, 9, 10, 11 и 17 от който съдържат следните пояснения:

„(8) Протоколът от Киото [...] изисква развитите страни да се стремят към

ограничаване или намаляване на емисиите на парникови газове от въздухоплаването, които не се контролират от Монреалския протокол, като работят в рамките на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).

- (9) Общността не е договаряща страна по [Чикагската конвенция], но всички държави членки са договарящи страни по нея и са членове на ИКАО. Държавите членки продължават да подкрепят работата с други държави в рамките на ИКАО за разработване на мерки, включително пазарноориентирани инструменти, за преодоляване на въздействието на въздухоплаването върху изменението на климата. На шестото заседание на Комитета на ИКАО за защита на околната среда от въздухоплаването през 2004 г. беше постигнато съгласие, че специалната система за търговия с емисии във въздухоплаването, основана на нов правен инструмент под егидата на ИКАО, не буди достатъчно интерес и поради това не следва да се продължава работата по нея. Впоследствие Резолюция А 35-5 на 35-ото събрание на ИКАО, което се проведе през септември 2004 г., не предложи нов правен инструмент, а вместо това одобри отворената търговия с емисии и възможността държавите да включат емисиите от международното въздухоплаване в своите схеми за търговия с емисии. Допълнение L към Резолюция А 36-22

на 36-ото събрание на ИКАО, което се проведе през септември 2007 г., призовава договарящите държави да не прилагат системи за търговия с емисии спрямо оператори на въздухоплавателни средства от други договарящи държави, освен въз основа на взаимно съгласие между тях. Като припомниха, че Чикагската конвенция изрично признава правото на всяка договаряща страна да прилага на недискриминационна основа своите закони и разпоредби в областта на въздухоплаването спрямо въздухоплавателните средства на всички държави, държавите — членки на Европейската общност, и петнадесет други европейски държави формулираха резерва по тази резолюция и си запазиха правото по Чикагската конвенция да въвеждат и прилагат на недискриминационна основа пазарноориентирани мерки спрямо всички оператори на въздухоплавателни средства от всички държави, които предоставят услуги до, от или в рамките на техните територии.

предложи действия за намаляване на въздействието от международния въздушен транспорт върху изменението на климата.

- (11) С цел да се постигнат необходимите съществени намаления, на равнище държава членка и на общностно равнище следва да се въведат политики и мерки във всички сектори на икономиката на Общността. Ако въздействието от сектора на въздухоплаването върху изменението на климата продължи да нараства със сегашния темп, това значително ще засегне намаляването, постигнати в други сектори в борбата с изменението на климата.

[...]

- (10) Шестата програма за действие на Общността за околната среда, създадена с Решение № 1600/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [...], предвижда Общността да определя и предприема специфични действия за намаляване на емисиите на парникови газове от въздухоплаването, ако до 2002 г. такова действие не бъде договорено в рамките на ИКАО. В заключенията си от октомври 2002 г., декември 2003 г. и октомври 2004 г. Съветът многократно призова Комисията да

- (17) Общността и нейните държави членки следва да продължават да се стремят към постигане на споразумение за мерки в световен мащаб за намаляване на емисиите на парникови газове от авиационни дейности. Схемата на Общността може да послужи като модел за използване на търговия с емисии в целия свят. Общността и нейните държави членки следва да продължават да поддържат контакт с трети страни по време на прилагането на настоящата директива и да ги насърчават да приемат еквивалентни мерки. Ако



трета държава приеме мерки за намаляване на въздействието върху климата от полети до Общността, като тези мерки имат екологичен ефект, който най-малко е еквивалентен на този на настоящата директива, Комисията следва да разгледа съществуващите възможности за осигуряване на оптимално взаимодействие между схемата на Общността и мерките на тази държава, след провеждане на консултации с нея. Схемите за търговия с емисии, които се развиват в трети държави, започват да осигуряват оптимално взаимодействие със схемата на Общността във връзка с тяхното обхващане на въздухоплаването. Двустранни споразумения относно свързването на схемата на Общността с други схеми за търговия с цел формиране на обща схема или вземането предвид на еквивалентни мерки за избягване на двойното регулиране, биха могли да представяват стъпка към споразумение с глобален характер. При наличието на такива двустранни споразумения, Комисията може да измени типовете авиационни дейности, включени в схемата на Общността, включително да извърши последващи корекции на общото количество квоти, които се издават на оператори на въздухоплавателни средства“.

### В — Национална правна уредба

32. Релевантният акт в правото на Обединеното кралство е Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations

2009<sup>20</sup> (Наредба за схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове от въздухоплаването от 2009 г., наричана по-нататък „Наредбата от 2009 г.“), която съдържа част от националните мерки за транспониране на Директива 2008/101<sup>21</sup>.

### III — Главното производство

33. Запитващата юрисдикция — High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division, Administrative Court) — е сезирана с жалба срещу Наредбата от 2009 г.

34. Жалбата е подадена на 16 декември 2009 г. от четирима жалбоподатели със седалище в САЩ. Те са Air Transport Association of America (наричана по-нататък „АТАА“), American Airlines (наричана по-нататък „АА“), Continental Airlines (наричана по-нататък „Continental“) и United Air Lines (наричана по-нататък „UAL“). АТАА е търговско сдружение на авиокомпаниите от САЩ, което няма стопанска цел. АА, Continental и UAL са опериращи в цял свят авиокомпаниите със седалище в САЩ, които обслужват и полети в Европейския съюз. Администриращата държава членка за тях по смисъла на схемата на

20 — S.I. 2009/2301.

21 — Други национални мерки за транспониране се съдържат в Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2010 (Наредба от 2010 г. за схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове от въздухоплаването) (Regulations 2010, S.I. 2010/1996, наричана по-нататък „Наредбата от 2010 г.“). Според правителството на Обединеното кралство Наредбата от 2010 г. частично отменя и допълва Наредбата от 2009 г., поради което по-нататък Наредбата от 2010 г. може да се разглежда като нов предмет на спора по главното производство.

ЕС за търговия с емисии е Обединеното кралство<sup>22</sup>.

35. Ответник е министърът на енергетиката и измененията в климата<sup>23</sup> на Обединеното кралство в качеството му на основния компетентен национален орган за транспонирането на Директива 2008/101.

36. Всяка една от двете страни е подпомогана от встъпили страни в производството. В подкрепа на исканията на жалбоподателите в настоящото производство в делото са встъпили две други сдружения<sup>24</sup>: Международната асоциация за въздушен транспорт (International Air Transport Association, IATA) и Националният съвет на канадските авиолинии (National Airlines Council of Canada, NACC). В подкрепа на исканията на ответника в делото са встъпили общо пет сдружения за опазване на околната среда<sup>25</sup>, по-конкретно Федерацията по въздухоплаване и околна среда (Aviation Environment Federation, AEF), британската секция на Световния фонд за природата (World Wide Fund For Nature, WWF-UK), Европейската федерация за транспорт и околна среда (European

Federation for Transport and Environment, EFTE), Фондът за защита на околната среда (Environmental Defense Fund, EDF) и организацията „Earthjustice“.

37. Жалбоподателите, поддържани от встъпилите в тяхна подкрепа страни, по същество твърдят, че Директива 2008/101, която е транспонирана с Наредбата от 2009 г., е несъвместима с международното право и поради това е невалидна. Ответникът и встъпилите в подкрепа на неговите искания страни заемат диаметрално противоположната позиция.

#### IV — Преюдициалното запитване и производството пред Съда

38. С определение от 8 юли 2010 г., постъпило в Съда на 22 юли 2010 г., High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

22 — Вж. връзка с администриращата държава членка член 3, буква р) и член 18а от изменената директива, както и неотдавнашния Регламент (ЕС) № 115/2011 на Комисията от 2 февруари 2011 година за изменение на Регламент (ЕО) № 748/2009 относно списъка на операторите на въздухоплавателни средства, които са извършвали авиационна дейност, включена в списъка от приложение I към Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета към 1 януари 2006 г. или след това, като за всеки оператор на въздухоплавателни средства се посочва администриращата държава членка (ОВ L39, стр. 1).

23 — Secretary of State for Energy and Climate Change.

24 — Двете се явяват „една встъпила страна“ („single intervener“).

25 — Те също участват в производството като „една встъпила страна“ („single intervener“).

„1. Възможно ли е позоваване в настоящия случай на някоя от следните норми на международното право, за да се оспори валидността на Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива 2008/101/ЕО, с цел включване на

авиационните дейности в схемата на ЕС за търговия с квоти за емисии:

а) принципа на международния обичай, че всяка държава има пълен и изключителен суверенитет върху въздушното си пространство;

б) принципа на международния обичай, че никоя държава няма право да претендира да подчини която и да било част от откритото море на своя суверенитет;

в) принципа на международния обичай за свободата на полетите над открито море;

г) принципа на международния обичай (чието съществуване ответникът оспорва), че въздухоплавателните средства, извършващи полети над открито море, попадат под изключителната юрисдикция на държавата, в която са регистрирани, освен ако в международен договор изрично не е предвидено друго;

д) Чикагската конвенция (по-специално членове 1, 11, 12, 15 и 24);

е) Споразумението „Открито небе“ (по-специално член 7, член 11, параграф 2, буква в) и член 15, параграф 3);

ж) Протокола от Киото (по-специално член 2, параграф 2)?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

2. Невалидна ли е изменената директива поради противоречие с един или няколко от гореупоменатите принципи на международния обичай, ако и доколкото въз основа на тази директива схемата за търговия с квоти за емисии се прилага към тези части от полетите (общо или на въздухоплавателни средства, регистрирани в трети страни), които се извършват извън въздушното пространство на държавите — членки на ЕС?

3. Ако и доколкото въз основа на изменената директива схемата за търговия с квоти за емисии се прилага към тези части от полетите (общо или на въздухоплавателни средства, регистрирани в трети страни), които се извършват извън въздушното пространство на държавите — членки на ЕС, невалидна ли е тази директива:

а) поради противоречие с членове 1, 11 и/или 12 от Чикагската конвенция;

- б) поради противоречие с член 7 от споразумението „Открито небе“? Швеция, Обединеното кралство, Исландия и Норвегия, както и Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия.

4. Доколкото въз основа на изменената директива схемата за търговия с квоти за емисии се прилага към авиационните дейности, невалидна ли е тази директива:

- а) поради противоречие с член 2, параграф 2 от Протокола от Киото и с член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“;

- б) поради противоречие с член 15 от Чикагската конвенция, разглеждан сам по себе си или във връзка с член 3, параграф 4 и член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“;

- в) поради противоречие с член 24 от Чикагската конвенция, разглеждан сам по себе си или във връзка с член 11, параграф 2, буква в) от споразумението „Открито небе“?.

39. В писмената фаза на производството пред Съда участват жалбоподателите в главното производство, страните, встъпили в подкрепа на исканията на двете страни в производството, правителствата на Белгия, Германия, Испания, Франция, Италия, Нидерландия, Австрия, Полша,

40. На 5 юли 2011 г. пред Съда се провежда съдебно заседание, в което се явяват представители на всички участници, представили становища в писмената фаза на производството, с изключение на правителствата на Белгия, Германия, Италия, Нидерландия, Австрия и Исландия, както и представител на датското правителство.

## V — Анализ

41. Жалбоподателите в главното производство и сдруженията, встъпили в подкрепа на техните искания, считат, че включването на авиационните дейности в схемата на Европейския съюз за търговия с емисии е несъвместимо с редица принципи на международния обичай и с различни международни споразумения. Ето защо Директива 2008/101, която разпростира обхвата на схемата на ЕС за търговия с емисии върху авиационните дейности, била невалидна.

42. По същество тези страни оспорват Директива 2008/101, изтъквайки три групи доводи. На първо място, те поддържат, че

като не ограничава схемата си за търговия с емисии до чисто вътрешните европейски полети, а включва в нея и отсечки от международни полети, които се извършват над открито море или над територията на трети държави, Европейският съюз превишава властта си от гледна точка на международното право<sup>26</sup>. На второ място, според тях всяка схема за търговия с емисии по отношение на международното въздухоплаване трябва да бъде договорена и приета в сътрудничество с ИКАО и не може да бъде въведена едностранно<sup>27</sup>. И на трето място, те считат схемата за търговия с емисии за равнозначна на данък или такса, забранени с международните споразумения<sup>28</sup>.

43. Безспорно е, че Европейският съюз е обвързан от международното право. От една страна, Европейският съюз има правосубектност (член 47 ДЕС) и следователно може да бъде носител на международни права и задължения. От друга страна, Съюзът изрично се е ангажирал да допринася за стриктното спазване и развитието на международното право (член 3, параграф 5, второ изречение ДЕС), както и да насърчава зачитането на принципите на международното право в останалата част от света (член 21, параграф 1, първа алинея ДЕС).

44. В съответствие с това, както следва от установената съдебна практика, правомощията на Съюза трябва да се упражняват

при спазване на международното право<sup>29</sup>. Предвид правомощието си да се произнася по преюдициални запитвания (член 19, параграф 3, буква б) ДЕС и член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС) Съдът е овластен да преценява дали актовете на институциите на Съюза не са невалидни поради противоречие с норма на международното право<sup>30</sup>.

45. Това обаче не означава, че в съдебните производства субектите на частното право (т.е. физическите и юридическите лица) могат произволно да се позовават на международноправни разпоредби или принципи, за да оспорват актове на институциите на Съюза. Напротив, с оглед на всяка конкретно разглеждана международноправна разпоредба и на всеки конкретно разглеждан международноправен принцип трябва винаги отделно да се определи дали и доколко е възможно да бъдат критерий за преценка на законосъобразността на актове на Съюза по дело, образувано по искане на физическо или юридическо лице<sup>31</sup>. Тази проблематика, до която се отнася първият преюдициален въпрос, логично предхожда конкретната преценка на валидността на Директива 2008/101 (съответно преценката на валидността на

26 — Този довод е предмет на втория и третия преюдициален въпрос.

27 — Този довод е предмет на четвъртия преюдициален въпрос, буква а).

28 — Този довод е предмет на четвъртия преюдициален въпрос, букви б) и в).

29 — Решение от 24 ноември 1992 г. по дело Poulsen и Diva Navigation (C-286/90, Recueil, стр. I-6019, точка 9), Решение от 16 юни 1998 г. по дело Racke (C-162/96, Recueil, стр. I-3655, точка 45), Решение от 3 юни 2008 г. по дело Iternanko и др. (известно като делото „Intertanko“, C-308/06, Сборник, стр. I-4057, точка 51) и Решение от 3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (известно като делото „Kadi“, C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6352, точка 291).

30 — Решение от 12 декември 1972 г. по дело International Fruit Company и др. (известно като делото „International Fruit Company“, 21/72-24/72, Recueil, стр. 1219, точка 6) и Решение по дело Racke (посочено в бележка под линия 29, точка 27).

31 — Решение по дело International Fruit Company (посочено в бележка под линия 30, точка 8); в същия смисъл е Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, по-специално точки 43 и 45).

Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101) и следователно трябва да се разгледа най-напред.

46. При анализа на поставените правни въпроси освен това ще се ограничи да разгледам принципите и разпоредбите на международното право, с които конкретно са свързани въпросите на националната юрисдикция. Струва ми се неуместно да разгледам и всички други международни споразумения, на които се позовават на пример страните, встъпили в подкрепа на исканията на жалбоподателите в главното производство<sup>32</sup>. Наистина от теоретична гледна точка е възможно в производството по преюдициално запитване Съдът служебно да изложи становище по основания за невалидност, които запитващата юрисдикция не е разгледала<sup>33</sup>. При преюдициалните запитвания за преценка на валидността на акт на Съюза обаче Съдът би следвало да използва тази възможност изключително премерено. Ако от преписката е видно, че националната юрисдикция имплицитно се отказва от запитване до Съда по дадена разпоредба, Съдът също не следва да я разглежда<sup>34</sup>. Такъв е настоящият случай. Макар в акта за преюдициално запитване на High Court многократно да се споменават международните споразумения, на които се позовават встъпилите

в делото страни, това не означава, че до Съда е отправено и запитване за валидността на Директивата от гледна точка на тези споразумения.

*А — По прилагането на международни споразумения и на принципи на международния обичай като критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101 (първи въпрос)*

47. В рамките на първия въпрос следва да се разгледа основният проблем дали и доколко изобщо е възможно прилагането на визираните от запитващата юрисдикция международни споразумения и принципи на международния обичай като критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101, и то във връзка със съдебни производства пред национални юрисдикции, образувани по искане на физически или юридически лица, в случая — на предприятия и сдружения на предприятия.

32 — Във връзка с това става въпрос по-специално за Средиземноморското споразумение относно въздушните транспортни услуги между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна (подписано в Брюксел на 12 декември 2006 г., ОВ L386, стр. 57; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 81, стр. 119), както и за Споразумението за въздушен транспорт между Канада и Европейската общност и нейните държави членки (подписано в Брюксел на 17 декември 2009 г., ОВ L207, 2010 г., стр. 32). Наред с това встъпилите страни се позовават на няколко двустранни споразумения за въздушен транспорт, сключени от държавите членки.

33 — Решение от 7 септември 1999 г. по дело De Haan (C-61/98, Recueil, стр. I-5003, точка 47).

34 — В този смисъл Решение от 5 октомври 1988 г. по дело Alsatel (247/86, Recueil, стр. 5987, точки 7 и 8) и Решение от 11 ноември 1997 г. по дело Eurotunnel и др. (C-408/95, Recueil, стр. I-6315, точка 34 във връзка с точка 33).

48. Ще обсъдя този въпрос най-напред с оглед на трите разглеждани международни споразумения — Чикагската конвенция, Протокола от Киото и споразумението „Открито небе“ (вж. по този въпрос раздел 1 по-нататък), и след това — по отношение на различните принципи на международния обичай, изтъкнати от запитващата юрисдикция (вж. по този въпрос раздел 2 по-нататък).

1. Международни споразумения (първи въпрос, букви д)—ж)

а) Чикагската конвенция (първи въпрос, буква д)

49. Съгласно установената съдебна практика прилагането на международните споразумения като критерий за преценка на валидността на актове на институциите на Съюза е възможно, ако са изпълнени две условия<sup>35</sup>:

- първо, Европейският съюз да е обвързан от съответното споразумение,
- второ, естеството и структурата на съответното споразумение да допускат подобна преценка на валидността, а с оглед на съдържанието си разпоредбите му да изглеждат безусловни и достатъчно точни.

50. Във връзка с това в рамките на втория критерий трябва да се вземе предвид, че в настоящия случай въпросът за валидността на Директива 2009/101 се поставя по дело, образувано по искане на частноправни субекти — няколко авиокомпани и едно сдружение на авиокомпани<sup>36</sup>.

35 — Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точки 43—45); вж. освен това Решение по дело International Fruit Company (посочено в бележка под линия 30, точки 7 и 8), Решение от 9 октомври 2001 г. по дело Нидерландия/Парламент и Съвет (С-377/98, Rescueit, стр. I-7079, точка 52) и специално относно втория критерий — Решение от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA (С-344/04, Rescueit, стр. I-403, точка 39) и Решение от 9 септември 2008 г. по дело FIAMM и др./Съвет и Комисия (известно като делото „FIAMM“, С-120/06 Р и С-121/06 Р, Сборник, стр. I-6513, точка 110).

36 — В този смисъл е и Решение по дело International Fruit Company (посочено в бележка под линия 30, точка 8).

51. На първо място, за Чикагската конвенция не е изпълнен още първият от критериите, посочени по-горе в точка 49.

52. Всъщност Европейският съюз не е договаряща страна по Чикагската конвенция. Следователно от формална гледна точка това споразумение не поражда за Съюза права и задължения.

53. При все това жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения са на мнение, че от материалноправна гледна точка Съюзът е обвързан от Чикагската конвенция. В това отношение те се основават на член 351 ДФЕС, от една страна, а от друга — изтъкват теорията за функционалната приемственост.

54. И двата довода обаче не могат да бъдат приети.

і) Липса на обвързваща сила на Чикагската конвенция съгласно член 351 ДФЕС

55. От член 351, първа алинея ДФЕС (предишен член 307 ЕО или член 234 от Договора за ЕИО) е видно, че правата и задълженията на държавите членки спрямо трети страни не се засягат от разпоредбите на

Договорите (т.е. от разпоредбите на ДЕС и ДФЕС<sup>37</sup>), ако и доколкото става въпрос за права и задължения, произтичащи от международни споразумения, сключени преди присъединяването на съответната държава членка към Европейския съюз.

56. Признавайки по силата на член 351, първа алинея ДФЕС такива заварени договори, сключени от държавите членки с трети страни, правото на Съюза отчита международноправния принцип „*pacta sunt servanda*“<sup>38</sup>. С други думи, членството в Европейския съюз не поражда за държавите членки задължения, които биха довели до неизпълнение на сключени по-рано международни споразумения с трети страни<sup>39</sup>.

57. От своя страна институциите на Съюза обаче са длъжни единствено да не препятстват изпълнението на задълженията на държавите членки, които произтичат от подобни заварени договори, а не съгласно международното право самият Съюз да

има задължения към съответните трети страни по силата на заварени договори, сключени от държавите — членки на Европейския съюз<sup>40</sup>. Прилага се признатият и в международното право принцип на относителното действие на договорите, съгласно който договорите не създават нито права, нито задължения за трети страни („*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*“)<sup>41</sup>.

58. Липсата на обвързваща сила за Съюза на заварените договори, сключени от държавите членки, става очевидна, ако приложимите към заварените договори правила, съдържащи се в член 351 ДФЕС, се съпоставят с правилата, които по силата на член 216 ДФЕС се прилагат към споразуменията, сключени от самия Съюз. Въсъщност, докато член 216, параграф 2 ДФЕС установява, че сключените от самия Съюз споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки, член 351 ДФЕС не съдържа сходна разпоредба по отношение на заварените договори, сключени от държавите членки. От член 351 ДФЕС не произтича задължение на институциите на Съюза да адаптират правото на Съюза към заварените договори, сключени от неговите държави членки. От друга страна, съгласно член 351, втора алинея ДФЕС държавите членки са длъжни да предприемат всички необходими мерки, за да премахнат евентуални несъответствия между сключените от тях заварени договори и Учредителните договори на Съюза (ДЕС и ДФЕС). Ако е необходимо, държавите членки трябва да адаптират

37 — Вж. член 1, трета алинея, първо изречение ДЕС и член 1, параграф 2, второ изречение ДФЕС.

38 — Относно принципа „*pacta sunt servanda*“ вж. член 26 и в допълнение член 30, точка 4, буква b) от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. (RTNU, vol. 1155, p. 331)

39 — В този смисъл Решение от 14 октомври 1980 г. по дело *Burgoa* (812/79, Recueil, стр. 2787, точка 9), Решение от 14 януари 1997 г. по дело *Centro-Com* (C-124/95, Recueil, стр. I-81, точка 56), Решение от 4 юли 2000 г. по дело *Комисия/Португалия* (C-62/98, Recueil, стр. I-5171, точка 44), Решение от 18 ноември 2003 г. по дело *Budejovický Budvar* (C-216/01, Recueil, стр. I-13617, точки 144 и 145) и Решение от 19 ноември 2009 г. по дело *Комисия/Финландия* (C-118/07, Сборник, стр. I-10889, точка 27).

40 — Решение по дело *Burgoa* (посочено в бележка под линия 39, точка 9).

41 — Решение от 25 февруари 2010 г. по дело *Brita* (C-386/08, Сборник, стр. I-1289, точка 44).



или да денонсират заварените договори, които са сключили с трети страни<sup>42</sup>.

59. Следователно от член 351 ДФЕС не произтича обвързваща сила на Чикагската конвенция за Съюза.

ii) Липса на обвързваща сила на Чикагската конвенция по силата на функционална приемственост

60. С помощта на теорията за функционалната приемственост също не е възможно да се защити извод за обвързваща сила на Чикагската конвенция за Съюза.

61. Теорията за функционалната приемственост води началото си от Решение на Съда по дело *International Fruit Company*. В това решение Съдът приема, че тогавашната Европейска икономическа общност е обвързана от разпоредбите на ГАТТ от 1947 г. (Общо споразумение за митата и търговията) и без формално да е страна по това споразумение, доколкото по силата на Договора за ЕИО в съответната област е поела правомощия, упражнявани по-рано от нейните държави членки<sup>43</sup>.

42 — Решение по дело *Комисия/Португалия* (посочено в бележка под линия 39, точки 49 и 52) и Решение по дело *Budejovický Budvar* (посочено в бележка под линия 39, точка 170).

43 — Решение по дело *International Fruit Company* (посочено в бележка под линия 30, точка 18); относно теорията за функционалната приемственост вж. освен това Решение от 22 октомври 2009 г. по дело *Bogiatzi* (С-301/08, Сборник, стр. I-10185, точка 25) и Решение от 4 май 2010 г. по дело *TNT Express Nederland* (С-533/08, Сборник, стр. I-4107, точка 62).

62. Посочената съдебна практика относно ГАТТ не може обаче автоматично да се прилага към други международни споразумения<sup>44</sup>. По-специално тя е неподходяща за разглеждания в случая сектор на въздухоплаването.

63. От една страна, в сектора на въздухоплаването — противно на поддържаното от жалбоподателите в главното производство и от встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения — много, но не всички правомощия на държавите членки са прехвърлени на Съюза<sup>45</sup>. Ето защо например до неотдавна споразуменията за въздушен транспорт са сключвани като „смесени споразумения“, страни по които освен Съюза са и неговите държави членки<sup>46</sup>.

64. От друга страна, няма основание да се смята, че в рамките на ИКАО Европейският съюз, или по-рано — Европейската общност, действа в качеството на правоприменик на държавите членки и че това е одобрено от останалите договарящи страни по Чикагската конвенция, какъвто

44 — Решение от 14 юли 1994 г. по дело *Peralta* (С-379/92, Recueil, стр. I-3453, точка 16), Решение от 24 юни 2008 г. по дело *Commune de Mesquer* (С-188/07, Сборник, стр. I-4501, точка 85) и Решение по дело *Intertanko* (посочено в бележка под линия 29, точка 48).

45 — В същия смисъл, но относно Варшавската конвенция от 12 октомври 1929 г. за уеднаквяване на някои правила за международния въздушен превоз, вж. Решение по дело *Bogiatzi* (посочено в бележка под линия 43, точки 32 и 33).

46 — По този въпрос вж. например споразуменията за въздушен транспорт, сключени с Мароко и Канада.

е бил случаят с ГАТТ от 1947 г.<sup>47</sup>. Както е видно от преписката, в рамките на ИКАО Съюзът има само статут на наблюдател и координира позициите на държавите членки преди заседанията на органите на ИКАО, но поне към настоящия момент не участва в тези органи вместо държавите членки<sup>48</sup>. В отговор на въпрос в съдебното заседание пред Съда жалбоподателите по главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения признаха този факт.

65. При тези условия не може да се приеме, че е налице функционална приемственост, по силата на която Съюзът да е поел в рамките на ИКАО ролята на своите държави членки и следователно от материалноправна гледна точка самият той да е обвързан от Чикагската конвенция. Обстоятелството, че всички държави — членки на Европейския съюз, са договарящи страни по Чикагската конвенция, само по себе си не е достатъчно, за да породи обвързваща сила на тази конвенция за Съюза<sup>49</sup>.

### iii) Междинно заключение

66. Ето защо, предвид факта че Европейският съюз не е обвързан от Чикагската

конвенция, не е възможно последната да се прилага като критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101. Обстоятелството, че всички държави — членки на Съюза, са договарящи страни по Чикагската конвенция, може обаче да има последици при тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза<sup>50</sup>. Този извод следва от общия принцип за добросъвестност, който се прилага и в международното право, а освен това е закрепен в правото на Съюза, и по-точно в член 4, параграф 3 ДЕС<sup>51</sup>.

б) Протоколът от Киото и споразумението „Открито небе“ (първи въпрос, букви е) и ж)

67. Несъмнено Европейският съюз — по-рано Европейската общност — е обвързан от Протокола от Киото и от споразумението „Открито небе“ в качеството си на договаряща страна по тези две споразумения (вж. също член 1, трета алинея, трето изречение ДЕС). Следователно първият от двата критерия, посочени по-горе в точка 49, е изпълнен за всяко от споразуменията. Остава обаче да се провери дали е изпълнен и вторият от тези критерии, т.е. дали с оглед на естеството и структурата им Протоколът от Киото и споразумението „Открито небе“ могат да служат за критерий за преценка на валидността на актовете

47 — Вж. в същия смисъл моето заключение, представено на 20 ноември 2007 г. по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 44).

48 — Вж. също обяснителния меморандум на Комисията, който може да бъде намерен на английски език на уебсайта ѝ на адрес [http://ec.europa.eu/transport/air/international\\_aviation/european\\_community\\_icao/european\\_community\\_icao\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/european_community_icao/european_community_icao_en.htm) (последно прегледан на 30 юни 2011 г.).

49 — Вж. в същия смисъл Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 49) и Решение по дело Bogiatzi (посочено в бележка под линия 43, точка 33).

50 — Вж. във връзка с това моите съображения по третия и четвъртия преюдициален въпрос (точки 161—236 от настоящото заключение).

51 — Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 52 in fine).

на Съюза и дали по съдържанието си разглежданите разпоредби на тези споразумения са безусловни и достатъчно точни.

за валидност на актовете на институциите на Съюза.

#### i) Предварителна бележка

68. Всяко сключено от Европейския съюз международно споразумение е обвързващо за него по смисъла на международното право спрямо другите договарящи страни. Вътрешното за Съюза действие на подобни споразумения обаче не е въпрос на международното право, а на правото на Съюза. В постоянната си практика Съдът отговаря на този въпрос в смисъл, че от момента на влизането им в сила сключените от Съюза международни споразумения представляват съществена („неразделна“) част от правния ред на Съюза<sup>52</sup>. Освен това от член 216, параграф 2 ДФЕС е видно, че тези споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки. От въпроса за самото действие на дадено международно споразумение трябва обаче да бъде разграничен въпросът за действието на неговите разпоредби по конкретно дело. Всъщност е възможно поради естеството и структурата на съответното споразумение разпоредбите му да са напълно неприложими или да се прилагат в съвсем ограничена степен на равнището на Съюза за целите на съдебния контрол

69. Действието в Съюза на разпоредбите на споразумение, сключено от него с трети държави, не може да се установи, без да се вземе предвид международният произход на въпросните разпоредби. Ако споразумението не съдържа — както е обичайно — изрични правила за действието, което разпоредбите му трябва да произведат във вътрешния правен ред на договарящите страни, компетентните юрисдикции са длъжни да установят това чрез тълкуване<sup>53</sup>, като по-специално се основават на духа, структурата или текста на споразумението<sup>54</sup>. При всички положения Съдът следва да определи, основавайки се по-специално на посочените критерии, дали субектите на правото на Съюза имат право да се позовават пред съдилищата на разпоредбите на съответното международно споразумение, за да оспорват валидността на актове на Съюза<sup>55</sup>.

70. Съгласно постоянната практика на Съда правилата на Световната търговска

52 — Решение от 30 април 1974 г. по дело Haegeman (181/73, Recueil, стр. 449, точка 5), Решение по дело IATA и ELFAA (посочено в бележка под линия 35, точка 36), Решение по дело Brita (посочено в бележка под линия 41, точка 39) и Решение по дело Lesoochraňárske zoskupenie (C-240/09, Сборник, стр. I-1255, стр. 30).

53 — Решение от 26 октомври 1982 г. по дело Kupferberg (104/81, Recueil, стр. 3641, точка 17), Решение от 23 ноември 1999 г. по дело Португалия/Съвет (C-149/96, Recueil, стр. I-8395, точка 34) и Решение по дело FIAMM (посочено в бележка под линия 35, точка 108).

54 — Решение по дело International Fruit Company (посочено в бележка под линия 30, точка 20), Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Германия/Съвет (C-280/93, Recueil, стр. I-4973, точка 110) и Решение по дело FIAMM (посочено в бележка под линия 35, точка 108 in fine); в този смисъл Решение по дело Kupferberg (посочено в бележка под линия 53, точка 18).

55 — Решение по дело FIAMM (посочено в бележка под линия 35, точка 109).

организация (СТО) и решенията на органите на СТО например поради естеството и структурата си изобщо не могат да се прилагат като критерий за преценка на валидността на актове на Съюза. По същество Съдът обосновава този извод с голямата „еластичност“ (или „гъвкавост“, на френски език „souplesse“) на ГАТТ (или понастоящем на правото на СТО), което се опира на преговорния подход и се основава на принципа за взаимност (реципрочност)<sup>56</sup>.

71. Освен това по правило в съдебни производства, образувани по искане на частноправни субекти (т.е. на физически или юридически лица), международното споразумение може да бъде критерий за преценка на валидността на актове на институциите на Съюза само когато с оглед на естеството и структурата си поражда права, на които частноправните субекти могат да се позовават пред съда<sup>57</sup>. С други думи, съответното международно споразумение трябва да поражда последици за

правното положение на частноправните субекти<sup>58</sup>.

72. Последици за правното положение на частноправните субекти е в частност е на лице, когато международното споразумение им предоставя самостоятелни права и свободи<sup>59</sup>, както и например случаят в много споразумения за асоцииране, сътрудничество или партньорство, сключени от Европейския съюз<sup>60</sup>. Споразуменията за опазване на околната среда също е възможно да съдържат разпоредби, на които всяко заинтересовано лице може да се позове пред съд<sup>61</sup>.

73. Обстоятелството, че частноправните субекти имат само ограничена

56 — Вж. напр. Решение по дело *International Fruit Company* (посочено в бележка под линия 30, точки 19—27, по-специално точка 21), Решение по дело *Германия/Съвет* (посочено в бележка под линия 54, точки 106—109), Решение от 12 декември 1995 г. по дело *Chiquita Italia* (C-469/93, Recueil, стр. I-4533, точки 26—29), Решение по дело *Португалия/Съвет* (посочено в бележка под линия 53, по-специално точка 47), Решение от 30 септември 2003 г. по дело *Biret International/Съвет* (C-93/02 P, Recueil, стр. I-10497, по-специално точка 52), както и по дело *Biret и Cie/Съвет* (C-94/02 P, Recueil, стр. I-10565, по-специално точка 55), Решение от 1 март 2005 г. по дело *Van Parys* (C-377/02, Recueil, стр. I-1465, по-специално точка 39), както и Решение по дело *FIAMM* (посочено в бележка под линия 35, по-специално точка 111).

57 — Решение по дело *International Fruit Company* (посочено в бележка под линия 30, точки 8 и 19). Подобна е и практиката на Съда, когато преценява дали частноправните субекти могат да се позовават на разпоредби на сключени от Европейския съюз международни споразумения в отношенията си с национални органи или при опспорването на национални мерки: от най-новата практика вж. Решение от 20 май 2010 г. по дело *Ioannis Katsivardas — Nikolaos Tsitsikas* (C-160/09, Сборник, стр. I-4591, точка 45).

58 — В различните случаи е необходима и различна степен на задълбоченост при анализа на този критерий. Например в Решение по дело *IATA и ELFAA* (посочено в бележка под линия 35, точка 39) е можело да се приеме като очевидно, че Конвенцията от Монреал от 28 май 1999 г. (Конвенцията за уеднаквяване на някои правила за международния въздушен превоз, ОВ L 194, 2001 г., стр. 38; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 112; RTNU, vol. 2242, p. 369) произвежда последици за правното положение на частноправните субекти, тъй като разглежданите по това дело разпоредби на конвенцията се отнасят до правото на частноправните субекти на иск за обезщетение за вреди срещу въздушните превозвачи и до ограничаването на гражданската отговорност на тези превозвачи.

59 — В този смисъл вж. Решение по дело *Intertanko* (посочено в бележка под линия 29, точка 59).

60 — Вж. например Решение от 31 януари 1991 г. по дело *Kziber* (C-18/90, Recueil, стр. I-199, точки 15—23), Решение от 29 януари 2002 г. по дело *Pokrzepowicz-Meyer* (C-162/00, Recueil, стр. I-1049, точки 19—30), Решение от 12 април 2005 г. по дело *Simutenkov* (C-265/03, Recueil, стр. I-2579, точки 22—29); вж. в същия смисъл Решение от 9 декември 2010 г. по дело *Torgak* (C-300/09 и C-301/09, Сборник, стр. I-12845); още в Решение от 30 септември 1987 г. по дело *Demirel* (12/86, Recueil, стр. 3719, точка 14) Съдът признава принципната възможност за непосредствено прилагане на подобни споразумения.

61 — Решение от 15 юли 2004 г. по дело *Pêcheurs de l'étang de Berre* (C-213/03, Recueil, стр. I-7357, по-специално точка 47).

възможност да се позовават пред съд на международни споразумения като критерий за преценка на валидност, се обяснява с целта на правото на защита: в правния ред на Съюза — както и в повечето национални правни системи — частноправните субекти по принцип се ползват от съдебна защита, доколкото това е необходимо за спазване на гарантираните им права или свободи (вж. също член 47, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз).

74. В този контекст и по настоящото дело, на първо място, трябва да се провери дали по своето естество и структура споразумението „Открито небе“ и Протоколът от Киото пораждат права, на които частноправните субекти могат да се позовават. На второ място, необходим е конкретен анализ на въпроса дали всяка от разглежданите разпоредби на тези споразумения е безусловна и достатъчно точна по съдържание, за да могат частноправните субекти да се позовават на нея пред съд.

75. В настоящия случай не е необходимо да се разглежда въпросът дали трябва да се прилагат други, по-благоприятни условия в хипотезата на производство по жалба за отмяна, подадена от някой от привилегированите жалбоподатели по член 263, втора алинея ДФЕС поради противоречие на акт на Съюза с международните

задължения на същия<sup>62</sup>. В подкрепа на тази теза може да се посочи фактът, че международното право е част от правния ред на Съюза и че в системата на Учредителните договори на Европейския съюз привилегированите жалбоподатели не само имат право да защитават собствените си права, но и допринасят в общ интерес за упражняването на контрол за законосъобразност на актовете на институциите на Съюза. Съгласно член 3, параграф 5, второ изречение ДЕС това не на последно място включва и гарантирането на стриктно спазване на международното право.

ii) Протоколът от Киото (първи въпрос, буква ж)

76. Що се отнася, на първо място, до Протокола от Киото, единствено според жалбоподателите в главното производство и въстъпилите в подкрепа на техните искания сдружения този протокол може да се прилага непосредствено. Участващите в преюдициалното производство институции и правителства, както и сдруженията за опазване на околната среда заемат

62 — В Решение по дело Нидерландия/Съвет (посочено в бележка под линия 35, по-специално точки 53 и 54) Съдът приема за допустимо държава членка да обжалва приета от Парламента и Съвета директива и във връзка с това да изтъква противоречие на тази директива с международните задължения на Европейската общност (понастоящем Европейския съюз) по Конвенцията за биологичното многообразие, подписана в Рио де Жанейро на 5 юни 1992 г. (ОВ L309, 1993 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 8, стр. 102; RTNU, vol. 1760, р. 79). Съдът изрично приема, че подобен извод е възможен и когато разпоредбите на конвенцията нямат непосредствено действие, тоест нямат за цел да учредят права, на които частноправните субекти могат да се позовават пред съдилищата (точка 54 от посоченото съдебно решение).

диаметрално противоположна позиция и считат, че Протоколът от Киото не може да бъде критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101.

77. Последното становище е убедително. Естеството и структурата на Протокола от Киото като цяло, и конкретно на разглежданата разпоредба от него (член 2, параграф 2) изобщо не дават основание да се подкрепи тезата за непосредствената му приложимост.

— Естество и структура на Протокола от Киото

78. Протоколът от Киото е споразумение за опазване на околната среда и на климата. Той е допълнителен протокол към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата<sup>63</sup>.

79. Основната цел на Рамковата конвенция и на всички свързани с нея правни инструменти е да се постигне стабилизиране на концентрациите на парникови газове в атмосферата до равнище, което предотвратява опасна антропогенна намеса в климата като система<sup>64</sup>. Преамбюлът на Рамковата конвенция подчертава по-конкретно грижата на човечеството за

неблагоприятните последствия от изменението на климата на Земята<sup>65</sup>, изисква най-широко възможно сътрудничество от всички страни<sup>66</sup> и потвърждава суверенността на държавите в международното сътрудничество, което да посрещне изменението на климата<sup>67</sup>.

80. Сами по себе си посочените цели и цялостният контекст, в който се вписва Протоколът от Киото, показват, че става въпрос за правен инструмент, уреждащ единствено отношенията между държави<sup>68</sup> и съответните им задължения в рамките на усилията в световен мащаб за реакция спрямо изменението на климата.

81. Това впечатление се потвърждава от самия преглед на най-важните конкретни разпоредби на Протокола от Киото. В тях неизчерпателно са изброени различни политики и мерки в подкрепа на устойчивото развитие, които определени договарящи страни (основно развитите страни) следва да приложат, за да изпълнят съответните си задължения за ограничаване и намаляване на емисиите<sup>69</sup>.

63 — Вж. например заглавието на Протокола от Киото и първо съображение от преамбюла му.

64 — Вж. член 2 от Рамковата конвенция, на която се прави позоваване в преамбюла на Протокола от Киото.

65 — Първо съображение от преамбюла на Рамковата конвенция.

66 — Шесто съображение от преамбюла на Рамковата конвенция.

67 — Девето съображение от преамбюла на Рамковата конвенция.

68 — Освен държави договарящи страни по Протокола от Киото могат да бъдат и регионални организации за икономическа интеграция. Това важи по-специално за Европейския съюз (по-рано Европейската общност).

69 — Член 2, параграфи 1 и 3 във връзка с член 3 от Протокола от Киото.

82. Разбира се, може да се счита, че мерките за опазване на климата, предприети от договарящите страни на основание на Протокола от Киото, ще имат средно- и дългосрочно въздействие в полза на частноправните субекти, тъй като имат за цел запазването на околната среда. Също така има вероятност много от предприетите мерки да бъдат свързани с тежести за частноправните субекти. Подобни въздействия обаче винаги са опосредствени. Рамковата конвенция и Протоколът от Киото не съдържат конкретни разпоредби, които биха могли да породят преки последици за правното положение на частноправните субекти. Освен някои общи позовавания на „човечеството“ и „човека“ в тези правни инструменти не се съдържа нищо повече<sup>70</sup>.

83. Всичко това говори против тезата, че частноправните субекти могат да се позовават на Протокола от Киото пред съд, още повече когато са граждани или юридически лица на държави, които не са ратифицирали този протокол<sup>71</sup>.

84. Следва да се допълни, че макар задълженията за ограничаване и намаляване на емисии, договорени в Протокола от Киото, да са количествени, те оставят на договарящите страни широка свобода на преценка по отношение на политиките, които следва конкретно да се прилагат, и на мерките, които следва конкретно да се предприемат в съответствие с тяхното

национално положение<sup>72</sup>. Всички задължения по Протокола от Киото изискват, без изключение, да бъдат транспонирани в националното законодателство и освен това те не са и достатъчно точни, за да пораждат непосредствено действие в полза или във вреда на частноправните субекти<sup>73</sup>.

— Член 2, параграф 2 от Протокола от Киото

85. Конкретната разпоредба на член 2, параграф 2 от Протокола от Киото, на която запитващата юрисдикция се позовава, се вписва напълно в разглежданата по-горе обща картина. В тази разпоредба страните се договарят (доколкото това е релевантно в настоящия случай) да се стремят към ограничаване или намаляване на емисиите на определени парникове газове от въздухоплаването, като работят в рамките на ИКАО.

86. Следователно разглежданата разпоредба урежда само правоотношения между страните по Протокола от Киото. Тя

70 — Вж. например първо, второ и седмо съображение от преамбюла на Рамковата конвенция.

71 — Седалището на жалбоподателя в главното производство е в САЩ — държава, която не е ратифицирала Протокола от Киото.

72 — Вж. по-специално формулировката на член 2, параграф 1, буква а) от Протокола от Киото, а именно че всяка страна, включена в приложение I, „прилага и/или разработва по-нататък политики и мерки в съответствие със своето национално положение“.

73 — Вж. в този смисъл например Решение по дело Demirel (посочено в бележка под линия 60, точка 14), Решение по дело Pêcheurs de l'étang de Berre (посочено в бележка под линия 61, точка 39) и Решение по дело Lesoochranárske zoskupenie (посочено в бележка под линия 52, точка 44). Съгласно тези решения разпоредба на споразумение, сключено от Съюза с трети страни, трябва да се разглежда като имаща непосредствено действие, когато съдържа ясни и точни задължения, чието изпълнение или действие не зависи от издаването на последващ акт.

описва организационната рамка, в която договарящите страни възнамеряват да си сътрудничат с цел ограничаване или намаляване на емисиите на парникови газове от въздухоплаването. Това обаче не произвежда преки последици за правното положение на частноправните субекти. По-специално посоченият в член 2, параграф 2 от Протокола от Киото подход — сътрудничество с ИКАО — не съставлява процесуална гаранция, която да е предназначена или поне по естеството си да може да защити каквито и да било права или интереси на частноправните субекти.

87. Следователно частноправните субекти не могат да се позовават пред съд на разпоредбата на член 2, параграф 2 от Протокола от Киото, в резултат от което в настоящия случай не е възможно прилагането на тази разпоредба като критерий за проверка на валидността на Директива 2008/101.

iii) Споразумението „Открито небе“ (първи въпрос, буква е)

88. Що се отнася по-нататък до споразумението „Открито небе“, повечето участващи в преюдициалното производство институции и правителства съвсем общо отричат възможността то да поражда преки последици за правното положение на частноправните субекти. Все пак Комисията и френското правителство по принцип признават, че физическите и

юридическите лица могат да се позовават на споразумението „Открито небе“ пред съд<sup>74</sup>.

89. Присъединявам се към последното схващане. То отчита в по-голяма степен както естеството и структурата на споразумението „Открито небе“, така и различните разглеждани разпоредби от това споразумение.

— Естество и структура на споразумението „Открито небе“

90. Наистина, някои формулировки в споразумението „Открито небе“ може да се тълкуват в смисъл, че това споразумение за въздушен транспорт урежда отношенията между договарящите страни, тоест между Европейския съюз — по-рано Европейската общност — и неговите държави членки, от една страна, и САЩ, от друга страна<sup>75</sup>.

74 — По-конкретно според Комисията всички разпоредби от споразумението „Открито небе“, на които се позовава запитващата юрисдикция, могат да се прилагат като критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101, докато френското правителство признава като критерий за преценка само член 7 и член 11, параграф 2 от това споразумение, но не и член 15, параграф 3 от него.

75 — Вж. например член 3, параграф 1 („Всяка страна предоставя на другата страна следните права за извършване на международен въздушен превоз от авиокомпаниите на другата страна [...]“), член 3, параграф 4 („Всяка страна разрешава на всяка авиокомпания да определя честотата и капацитета на предлагания от нея международен въздушен превоз [...]“) или член 11, параграф 7 от споразумението „Открито небе“ („Всяка страна може да помоли другата страна за съдействие, от името на нейна авиокомпания или авиокомпания [...]“).



91. Много други формулировки в споразумението „Открито небе“ обаче целенасочено визират правата и задълженията на частноправни субекти, по-специално споразумението пряко посочва авиокомпаниите и други доставчици на услуги<sup>76</sup>. То дори частично предвижда права за „всяко лице“<sup>77</sup>. Такива формулировки водят до заключението, че споразумението „Открито небе“ поражда преки последици най-малкото и за правното положение на частноправни субекти, по-специално за положението на някои предприятия.

92. Това впечатление се потвърждава от преамбюла на споразумението „Открито небе“. В него се говори за „пазарна конкуренция между авиокомпаниите“, която следва да бъде подкрепена „с минимална намеса и регулиране от страна на държавата“<sup>78</sup>, да бъде укрепена<sup>79</sup> и

защитена от неблагоприятните последици от държавните субсидии<sup>80</sup>. В преамбюла се заявява намерението за „предоставяне на достъп до пазари“<sup>81</sup> и се изразява желанието „да [се предостави] възможност на авиокомпаниите да предлагат на пътуващите и спедиторите конкурентни цени и услуги в отворени пазари“<sup>82</sup>; освен това авиокомпаниите следва да имат увеличен достъп до световните капиталови пазари<sup>83</sup>. Следователно става дума за реализирането на класически икономически свободи. Подобни цели са характерни за международни споразумения, чието съдържание не се изчерпва с правна уредба на отношенията между договарящите страни, а включва и уредба на правното положение на отделни икономически оператори. Освен това ролята на отделната личност е особено ясно открояваща се характеристика на споразумението „Открито небе“ навсякъде, където става въпрос за (авио)компаниите, пътници, пътуващи, спедитори, потребители или дори за служители и работници<sup>84</sup>.

93. Решение по дело Intertanko<sup>85</sup>, на което се позовават няколко институции и правителства в становищата си пред Съда, не опровергава тезата, че споразумението „Открито небе“ поражда последици за правното положение на частноправни субекти.

76 — Вж. например член 3, параграф 2 („Всяка авиокомпания, за всеки или за всички полети и по свой избор, може да [...]“), член 3, параграф 5 („Всяка авиокомпания може да извършва международен въздушен превоз без ограничения във връзка с [...]“), член 10, параграф 1 („Авиокомпаниите на всяка страна имат правото да поддържат свои представителства на територията на другата страна за популяризиране и продажба на въздушен превоз и свързани с него дейности.“), член 10, параграф 4, второ изречение („Всяка авиокомпания има право да продава [...] превоз, [...]“), член 10, параграф 5 („Всяка авиокомпания има правото да обменя и превежда [...] до своя територия [...] печалби [...]“) и член 17, параграф 1 от споразумението „Открито небе“ („Търговците на компютърни системи за резервация [...] имат право [...]“).

77 — Член 10, параграф 4, второ изречение от споразумението „Открито небе“: „[...] всяко лице е свободно [...]“.

78 — Първо съображение от преамбюла на споразумението „Открито небе“.

79 — Единадесето съображение от преамбюла на споразумението „Открито небе“.

80 — Седмо съображение от преамбюла на споразумението „Открито небе“.

81 — Десето съображение от преамбюла на споразумението „Открито небе“.

82 — Трето съображение от преамбюла на споразумението „Открито небе“.

83 — Единадесето съображение от преамбюла на споразумението „Открито небе“.

84 — Вж. във връзка с това второ, трето, четвърто и десето съображение от преамбюла на споразумението „Открито небе“.

85 — Посочено в бележка под линия 29.

94. Наистина в Решение по дело Intertanko, посочено по-горе, въз основа на естеството и структурата на Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право (наричана по-нататък „Конвенцията от Монтего бей“)<sup>86</sup> Съдът заключава, че тази конвенция урежда само отношенията между договарящите страни и не предоставя на частноправните субекти самостоятелни права и свободи, макар че в някои нейни разпоредби става въпрос за кораби и за техните права<sup>87</sup>. В Решение по дело Intertanko, посочено по-горе, правата и задълженията на пътуващите с кораби в морски води се тълкуват само като следствие от правата и задълженията на съответните държави на знамето<sup>88</sup>.

95. При все това обстоятелството, че упражняването на определени права, произтичащи от международно споразумение, е свързано с гражданството на съответното лице или с месторегистрацията на кораб или въздухоплавателно средство, само по себе си не е аргумент против пряката приложимост на съответната разпоредба от споразумението<sup>89</sup>. Общопризнатият

принцип, че всяка държава определя условията, при които предоставя гражданство или националност<sup>90</sup>, сам по себе си не изключва възможността свързаните с гражданството или националността разпоредби от международни споразумения да порождаат последици за правното положение на частноправните субекти.

96. По-голямата част от международните споразумения предвиждат права и задължения само за гражданите на договарящите страни. Ако пряката им приложимост се изключи само поради използването на гражданството като критерий за привързване, частноправните субекти едва ли биха могли някога да се позовават на разпоредбите на международни споразумения, които порождаат последици за тях.

97. Независимо обаче и от това, възприетият в Решение по дело Intertanko, посочено по-горе, подход по отношение на Конвенцията от Монтего Бей не може да се приложи с лека ръка към разглежданото в случая споразумение „Открито небе“.

98. Всъщност Конвенцията от Монтего Бей поставя много по-силен акцент върху правната уредба на отношенията между държавите и придава много по-малко значение на правното положение на частноправните субекти, отколкото споразумението „Открито небе“. Основна цел на Конвенцията от Монтего Бей всъщност е да кодифицира, уточни и развие

86 — Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право (ОВ L 179, 1998 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 105; RTNU, vol. 1833, p. 397) е подписана на 10 декември в Монтего Бей и влиза в сила на 16 ноември 1994 г. С Решение 98/392/ЕО на Съвета от 23 март 1998 г. (ОВ L 179, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 103) е одобрена от името на тогавашната Европейска общност.

87 — Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, по-специално точки 58, 59, 61 и 64).

88 — Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, по-специално точки 60—62).

89 — Вж. в този смисъл например Решение на Международния съд (МС) от 27 юни 2001 г. по дело „LaGrand“ (Германия *с/у* Съединени американски щати, ICJ Reports 2001, стр. 466, точка 77 *in fine* във връзка с точка 76 *in fine*), в което се посочва, че член 36, точка 1 от Виенската конвенция от 24 април 1963 г. за консулските отношения (RTNU, vol. 596, p. 261) поражда неотменими права за лицата, за разлика от субективните права, които са изведени от правните системи на отделните държави (на френски език: „des droits intransgressibles de l'individu par opposition à des droits individuels dérivés des droits des États“; на английски език: „immutable individual rights, as opposed to individual rights derivative of the rights of States“).

90 — Този принцип намира израз например в член 19 от Чикагската конвенция и в член 92, параграф 1 от Конвенцията от Монтего Бей.

правилата на общото международно право относно мирното сътрудничество на международната общност при проучването, използването и експлоатацията на морските пространства<sup>91</sup>, както и да създаде „Конституция на моретата“<sup>92</sup>. Целта е да се установи справедливо равновесие между интересите на държавите в качеството им на крайбрежни държави и интересите на държавите в качеството им на държави на знамето, които могат да бъдат противоречиви. В това отношение договарящите държави възнамеряват да определят материални и териториални граници на съответните си суверенни права<sup>93</sup>.

99. В споразумението „Открито небе“ много по-често се споменават частноправни субекти и предприятия, отколкото в Конвенцията от Монтего Бей<sup>94</sup>, а и както вече посочих<sup>95</sup>, в преамбюла на споразумението „Открито небе“ значението на отделната личност и на предприятията е открито ясно, която няма аналог в Конвенцията от Монтего Бей.

100. Освен това съществуването на Съвместен комитет и на арбитраж по спорове между договарящите страни във връзка с прилагането или тълкуването на споразумението „Открито небе“<sup>96</sup> не изключва непременно възможността това споразумение да поражда последици за правното

положение на частноправни субекти, нито възможността някои от разпоредбите му да се прилагат непосредствено спрямо физически или юридически лица<sup>97</sup>. Всъщност, за разлика от правото на СТО, споразумението „Открито небе“ в много по-малка степен се основава на преговорния подход и на принципа на реципрочност<sup>98</sup>.

101. Ето защо в обобщение считам, че с оглед на естеството и структурата му споразумението „Открито небе“ може да поражда последици за правното положение на частноправните субекти. Следователно по висящи спорове, образувани по искания на частноправни субекти, по принцип е възможно споразумението „Открито небе“ да се прилага като критерий за преценка на валидността на актове на Съюза.

— Съдържателна безусловност и достатъчна точност на разглежданите разпоредби от споразумението „Открито небе“

102. Запитващата юрисдикция поставя въпрос по-конкретно относно три разпоредби от споразумението „Открито небе“: член 7, член 11, параграф 2, буква в) и

91 — Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 55); вж. също четвърто съображение от Конвенцията от Монтего Бей.

92 — Вж. във връзка с това моето заключение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 55).

93 — Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 58).

94 — По този въпрос вж. по-горе точка 91 от настоящото заключение.

95 — По този въпрос вж. по-горе точка 92 от настоящото заключение.

96 — Членове 18 и 19 от споразумението „Открито небе“.

97 — В множество споразумения за асоцииране, коопериране или партньорство, сключени от Европейския съюз с трети държави, също се съдържат такива разпоредби относно съвместни комитети и арбитражи, без Съдът да е разглеждал това обстоятелство като довод срещу непосредственото приложение на тези споразумения. Вж. например членове 22–25 от Споразумението от 12 септември 1963 г. за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция (ОВ 217, 1964 г., стр. 3687; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10), както и членове 105 и 111 от Споразумението за Европейското икономическо пространство от 2 май 1992 г. (ОВ L1, 1994 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 4).

98 — Именно поради тази причина нито един участник в настоящото преюдициално производство не се позовава на разпоредбите относно Съвместния комитет и арбитража, за да твърди липса на непосредствена приложимост на споразумението „Открито небе“.

член 15, параграф 3. За всяка една от тези разпоредби трябва поотделно да се провери дали по съдържанието си е безусловна и достатъчно точна, за да послужи за критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101.

103. Член 7 от споразумението „Открито небе“ предвижда, по-просто казано, че законите и подзаконовите актове на едната страна се прилагат и за въздухоплавателните средства, както и за пътниците, екипажите или товарите във въздухоплавателни средства на другата страна и се спазват от тях. По съдържанието си тази разпоредба е безусловна, и по-специално не изисква страните по споразумението „Открито небе“ да приемат национални разпоредби за прилагането ѝ. Освен това разпоредбата е достатъчно точна, за да се изведат от нея конкретни правни последици: тя описва подробно за какъв вид закони и подзаконови актове става въпрос<sup>99</sup> и категорично предвижда тези закони и подзаконови актове да „се прилагат“ и да „се спазват“. В допълнение тя визира конкретно частноправни субекти като адресати, тъй като съответните закони и подзаконови разпоредби се прилагат именно за авиокомпаниите (съответно техните въздухоплавателни средства и товари), както и за пътниците и екипажите, и пак те са тези, които трябва да ги спазват.

<sup>99</sup> — Става въпрос за закони и подзаконови актове, свързани с достъпа и заминаването, както и с управлението и движението на въздухоплавателни средства (член 7, параграфи 1 и 2 от споразумението „Открито небе“), като към тях са прибавени разпоредби относно визиране, пропускателен режим, имиграция, паспорти, митници и карантинна или поща (член 7, параграф 2 от споразумението „Открито небе“).

Следователно член 7 от споразумението „Открито небе“ изпълнява всички условия за непосредствено прилагане.

104. Член 11, параграф 2, буква в) от споразумението „Открито небе“ предвижда, по-просто казано, освобождаване от данъци, налози, мита и такси върху горивото, смазочните материали и консумативите за техническа поддръжка за въздухоплавателни средства на договарящите страни. Наистина тази разпоредба е достатъчно точна, за да бъде непосредствено приложена, доколкото конкретно определя за кои стоки се допуска освобождаване и от какво. При все това разпоредбата не е безусловна, тъй като предоставя освобождаване само „на реципрочна основа“<sup>100</sup>. Следователно въпросът дали в определен момент дадена авиокомпания може да се позове на освобождаването срещу някоя от договарящите страна зависи от поведението на съответната друга страна към този момент. Установените в САЩ авиокомпаниите могат да се позовават пред европейските власти на предвиденото в споразумението „Открито небе“ освобождаване само ако и доколкото към този момент и властите в САЩ предоставят на европейски авиокомпаниите съответното освобождаване. Поради наличието на подобно изискване условията за непосредствено прилагане на член 11, параграф 2, буква в)

<sup>100</sup> — В Решение по дело *International Fruit Company* (посочено в бележка под линия 30, точка 21) Съдът разглежда принципа на взаимност, съдържащ се в преамбула на ГАТТ от 1947 г. („чрез реципрочни и взаимноизгодни договорености“), като една от множество индиции за липсата на непосредствена приложимост на разпоредбите му.

от споразумението „Открито небе“ не са изпълнени.

105. Член 15, параграф 3, първо изречение от споразумението „Открито небе“ предвижда при установяването на мерки за опазване на околната среда да се следват авиационните стандарти за околната среда, приети от ИКАО, „с изключение на обявените различия“. Тази разпоредба не изглежда нито безусловна, нито достатъчно точна, за да бъде непосредствено приложена. В последната част от изречението тя препраща към правото на ИКАО и сама по себе си не урежда условията, при които е възможна дерогация от стандартите за околната среда. Освен това нищо не сочи тази разпоредба да може изобщо да породи последици за правното положение на частноправните субекти: става въпрос за „установяване“ на мерки за опазване на околната среда в общ интерес, а не за тяхното прилагане спрямо авиокомпаниите.

106. В член 15, параграф 3, второ изречение от споразумението „Открито небе“ договарящите страни се задължават да прилагат мерки за опазване на околната среда, които оказват въздействие върху въздухоплавателните услуги, в съответствие с член 2 и член 3, параграф 4 от споразумението „Открито небе“. За разлика от член 15, параграф 3, първо изречение,

тази разпоредба се отнася специално до прилагането на мерки за опазване на околната среда спрямо авиокомпаниите, следователно може да окаже конкретно въздействие върху тяхното правно положение. Формулировката на посочената разпоредба гласи, че мерки за опазване на околната среда трябва да се прилагат в съответствие с принципа за справедливи и равни възможности за конкуренция между авиокомпаниите (член 2 от споразумението „Открито небе“). Освен това трябва да се спазва по-специално правото на всяка авиокомпания да определя честотата и капацитета на предлагания от нея международен въздушен превоз на базата на търговски съображения, продиктувани от пазара (член 3, параграф 4, първо изречение от споразумението „Открито небе“). По-нататък се изисква тези мерки да се прилагат при еднакви условия в съответствие с член 15 от Чикагската конвенция (наричана в споразумението само „конвенцията“) (член 3, параграф 4, второ изречение от споразумението „Открито небе“). В крайна сметка общото за всички тези изисквания се състои в това, че мерките за опазване на околната среда трябва да бъдат прилагани към авиокомпаниите по недискриминационен начин и не може да се накърняват възможностите на авиокомпаниите в конкуренцията помежду им. Такива изисквания са безусловни и достатъчно точни. Подобно на забраните за дискриминация, известни от различни споразумения за асоцииране, коопериране и партньорство, и подобно на приложимите в европейския вътрешен пазар принципи на конкуренция<sup>101</sup>, те могат да бъдат непосредствено прилагани.

101 — Относно забраните за дискриминация вж. съдебната практика, посочена в бележка под линия 60. Що се отнася до принципите на конкуренция, за членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС е безспорно, че са непосредствено приложими (вж. Решение от 30 януари 1974 г. по дело BRT и Société belge des auteurs, compositeurs und éditeurs, 127/73, Recueil, стр. 51, точки 15—17).

## iv) Междинно заключение

107. Следователно само член 7 и член 15, параграф 3, второ изречение от споразумението „Открито небе“ могат да се прилагат като критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101.

## 2. Международният обичай (първи въпрос, букви а)—г)

108. Общопризнато е<sup>102</sup>, че освен от приложимите за него международни споразумения Европейският съюз е обвързан и от международния обичай, както се потвърждава в член 3, параграф 5, второ изречение ДЕС („стриктно спазване и развитие на международното право“). Съответните принципи на международния обичай са част от правния ред на Съюза<sup>103</sup>.

109. От практиката на съдилищата на Съюза обаче засега не може да се изведат

ясни критерии, въз основа на които да се преценява дали и доколко принцип на международния обичай може да бъде критерий за преценка на валидността на актове на Съюза. Всъщност до този момент не се е налагало съдилищата на Съюза да преценяват валидността на актове на Съюза от тази гледна точка; досега съдебната практика се опира на международния обичай само при тълкуването на някои разпоредби и принципи на правото на Съюза<sup>104</sup>.

110. Както множество участващи в производството институции и правителства правилно изтъкват, тези критерии не следва да се различават от критериите, въз основа на които се проверява дали и доколко валидността на актове на Съюза може

102 — Решение по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точки 9 и 10), Решение по дело Raske (посочено в бележка под линия 29, точки 45 и 46) и Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 51), както и Решение по дело Brita (посочено в бележка под линия 41, точки 40—42). Вж. в допълнение Решение на Общия съд от 22 януари 1997 г. по дело Opel Austria/Съвет (Т-115/94, Recueil, стр. II-39, по-специално точка 90).

103 — Решение по дело Raske (посочено в бележка под линия 29, точка 46).

104 — В Решение от 24 ноември 1993 г. по дело Mondiet (С-405/92, Recueil, стр. I-6133, точки 11—16), Решение по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точка 11, последно изречение) и в Решение по дело Brita (посочено в бележка под линия 41, по-специално точка 45) международното обичайно право служи само за тълкуване на актове на институциите на Съюза. В Решение по дело Raske (посочено в бележка под линия 29, точка 47) се подчертава, че въпросът за валидността на регламент възниква само инцидентно, докато жалбоподателят черпи същинските си права непосредствено от споразумение между Общността и трета страна. В Решение по дело Opel Austria/Съвет (посочено в бележка под линия 102, точки 93 и 94) Общият съд прилага признатия в правото на Съюза общ принцип на защита на оправданите правни очаквания, който според този съд съответства на принципа на добросъвестност в международното обичайно право. След това обаче се приема, че критерий за валидността на спорния акт на Съюза в крайна сметка е международно споразумение (Споразумението за ЕИП), а не общ принцип на правото на Съюза или на международния обичай (Решение по дело Opel Austria/Съвет (посочено в бележка под линия 102, точка 95).

да се прецени с оглед на международни споразумения.

111. Всъщност, от една страна, няма основателна причина частноправните субекти да могат да се позовават на принципите на международния обичай при по-малко ограничителни условия, отколкото когато се позовават на международни споразумения. Жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения не изтъкват такава причина в производството пред Съда.

112. От друга страна, множество принципи на международния обичай вече са кодифицирани в международни споразумения<sup>105</sup>. Не би било целесъобразно частноправните субекти да могат да се позовават на един и същ принцип на международния обичай при различни условия според това дали той се прилага като принцип на международния обичай или като част от международното договорно право.

113. Ето защо предвид вече разгледаната съдебна практика във връзка с международните споразумения<sup>106</sup> предлагам на Съда да признава принципите на международния обичай като критерии за преценка

на валидността на актове на Съюза само ако са изпълнени две условия:

- първо, да е налице принцип на международното обичайно право, от който Европейският съюз да е обвързан,
- второ, естеството и структурата на съответния принцип на международния обичай да допускат такава преценка за валидност и освен това с оглед на съдържанието си съответният принцип да е безусловен и достатъчно точен.

114. От друга страна, в рамките на втория критерий трябва да се вземе предвид, че в настоящия случай въпросът за валидността на Директива 2008/101 се поставя по дело, образувано по искане на частноправни субекти — няколко авиокомпани и едно сдружение на авиокомпани<sup>107</sup>.

а) По съществуването на разглежданите принципи на международното обичайно право и по обвързването на Европейския съюз от тях

115. Както следва по-конкретно от член 38, параграф 1, буква б) от Статута на международния съд<sup>108</sup>, международният

105 — Във връзка с това вж. например Решение по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точка 10), Решение по дело Mondiet (посочено в бележка под линия 104, точка 13) и Решение по дело Brita (посочено в бележка под линия 41, точка 40).

106 — Посочена в бележка под линия 35; вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Jacobs, представено на 4 декември 1997 г. по дело Raske (посочено в бележка под линия 29, по-специално точки 84 и 85).

107 — По този въпрос вж. вече изложеното в точка 50 от настоящото заключение; вж. в същия смисъл заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Raske (посочено в бележка под линия 29, по-специално точки 71 и 84).

108 — Статутът на Международния съд от 26 юни 1945 г. е част от Устава на Организацията на обединените нации (RTNU, vol. 1, p XVI).

обичай е един от общопризнатите източници на международното право. За възникването му е необходимо да съществува обща практика на всеки от съответните субекти на международното право (*consuetudo*; обективен елемент), която да е призната като право (*opinio iuris sive necessitatis*; субективен елемент)<sup>109</sup>.

116. Някои принципи на международния обичай са кодифицирани в многостранни споразумения, страни по които са много голям — представителен — брой субекти на международното право. Такъв е случаят по-специално с няколко разпоредби от Чикагската конвенция<sup>110</sup>, Конвенцията за откритото море<sup>111</sup> и с части от Конвенцията от Монтего Бей<sup>112</sup>.

109 — Вж. по този въпрос Решение на Международния съд от 20 февруари 1969 г. по делата Nordsee-Festlandssockel (Германия с/у Нидерландия и Германия с/у Дания, C.I.J. Recueil, 1969 г., стр. 4, точка 77) и Решение на Международния съд от 27 юни 1986 г. по дело Военни и паравоенни дейности във и срещу Никарагуа (Никарагуа с/у Съединени американски щати, C.I.J. Recueil, 1986 г., стр. 14, точки 183 и 194).

110 — Разглежданият в случая член 1 от Чикагската конвенция съдържа израза „[Д]оговарящите държави признават [...]“, което дава основание да се заключи, че всъщност се кодифицира вече съществуващ принцип на международното право.

111 — Съгласно съображение 1 от преамбула на Международната конвенция за откритото море, представена за подписване на 29 април 1958 г. в Женева и влязла в сила на 30 септември 1962 г. (RTNU, vol. 450, p. 11 [82]), се взема предвид желанието на договарящите страни „да се кодифицират правилата на международното право относно откритото море“, както признава и Съдът в Решение по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точка 10).

112 — В съображение 7 от преамбула на Конвенцията от Монтего Бей става въпрос за „кодификацията и прогресивното развитие на морското право, постигнати с тази конвенция“. Това е потвърдено и в съдебната практика; вж. например Решение на Международния съд по дело Никарагуа (посочено в бележка под линия 109, точка 212), както и Решение на Съда по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точка 10), Решение по дело Mondiet (посочено в бележка под линия 104, точка 13) и Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 55).

117. Участниците в настоящото преюдициално производство по принцип не спорят, че информация за съществуването или липсата на разглежданите принципи на международния обичай и за обвързващата им сила за Европейския съюз не на последно място може да се намери в Чикагската конвенция и Конвенцията от Монтего Бей.

i) Суверенитетът на държавите над въздушното им пространство (първи въпрос, буква а)

118. Принципът на суверенитета на държавите над въздушното им пространство (понякога обозначаван и като „въздушен суверенитет“) е следствие от суверенитета на държавите над съответната им територия<sup>113</sup>. Този принцип е установен още през 1919 г. в член 1 от Парижката конвенция за регулиране на въздушните полети<sup>114</sup>, днес този принцип е кодифициран в член 1 от Чикагската конвенция, по която понастоящем договарящите държави са 190, в това число всички държави — членки на Европейския съюз. При това международната договорна уредба в Чикагската конвенция,

113 — Решение на Международния съд по дело Никарагуа (посочено в бележка под линия 109, точка 212).

114 — Convention portant réglementation de la navigation aérienne (сключена на 13 октомври 1919 г. в Париж и влязла в сила през 1922 г., Recueil des Traités de la Société des Nations, серия XI, 1922 г., стр. 173 и сл.). По онова време тази конвенция е ратифицирана от общо 33 държави. Член 1 от нея и член 1 от Чикагската конвенция съдържат разпоредби с по същество идентичен текст.



както признава и Международният съд, всъщност отразява съществуващ отдавна принцип на международния обичай<sup>115</sup>.

119. Самият Европейски съюз не е договаряща страна по Чикагската конвенция, но това не е пречка да бъде обвързан от кодифицирания в тази конвенция принцип на международния обичай за суверенитета на държавите над въздушното им пространство<sup>116</sup>. Всъщност принципът на международния обичай се запазва като самостоятелен принцип наред с международните споразумения, в които е кодифициран<sup>117</sup>.

ii) Неправомерност на претенциите за суверенитет над откритото море (първи въпрос, буква б)

120. Принципът, че никоя държава не може да претендира да подчини която и да е част от откритото море на своя

суверенитет, конкретизира свободата на откритото море, която води концептуалното си начало поне от 1609 г.<sup>118</sup>. Най-късно от началото на XX век свободата на откритото море е призната на международно равнище<sup>119</sup>.

121. През 1958 г. принципът, че никоя държава не може да претендира да подчини която и да е част от откритото море на своя суверенитет, е кодифициран в член 2, първо изречение от Конвенцията за откритото море и впоследствие намира отражение в член 89 от Конвенцията от Монтего Бей, озаглавен „Неправомерност на претенциите за суверенитет над откритото море“. Понастоящем страните по Конвенцията от Монтего Бей са 162, сред които Европейският съюз — по-рано Европейската общност<sup>120</sup> — както и всички негови държави членки.

122. Доколкото става дума за държавна практика, водеща началото си поне от един век, ако не и по-отдавна, и доколкото тя е широко призната и от Европейския съюз и всички негови държави членки, може да се приеме, че член 89 от Конвенцията от Монтего Бей кодифицира принцип на

115 — На френски език: „Il est hors de doute pour la Cour que ces prescriptions du droit conventionnel ne font que correspondre à des convictions qui, depuis longtemps, sont bien établies en droit international coutumier“; на английски език: „The Court has no doubt that these prescriptions of treaty-law merely respond to firmly established and longstanding tenets of customary international law“ (Решение на Международния съд по дело Никарагуа, посочено в бележка под линия 109, точка 212 in fine).

116 — В същия смисъл по отношение на Виенската конвенция за правото на договорите вж. Решение по дело *Racke* (посочено в бележка под линия 29, точки 24, 25 и 46) и Решение по дело *Brita* (посочено в бележка под линия 41, точка 42); подобно — но във връзка с морското право — е Решение по дело *Mondiet* (посочено в бележка под линия 104, точка 13).

117 — В същия смисъл е Решение на Международния съд по дело Никарагуа (посочено в бележка под линия 109, точки 174—179).

118 — Вж. във връзка с това труда на Хуго Гроциус „*Mare liberum*“ („Свободното море“, 1609 г.), който и до днес се смята за основополагащ в тази област.

119 — Вж. по този въпрос например Решение на Постоянния съд за международно правосъдие от 7 септември 1927 г. по дело *Lotus* (Франция/Турция, С.Р./I Rescuel, 1927 г., серия А, № 10, стр. 25).

120 — По този въпрос вж. решението за одобрение на Съвета, посочено в бележка под линия 86.

международния обичай<sup>121</sup>, който обвързва Съюза. Нито една страна в настоящото преюдициално производство не поставя това под съмнение.

123. В хода на преюдициалното производство бяха изразени някои съмнения относно значението на принципа на неправомерност на претенциите за суверенитет над откритото море при преценката на валидността на Директива 2008/101. В това отношение обаче е достатъчно да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, поставени от запитващата юрисдикция, се ползват с презумпция за релевантност<sup>122</sup>. Тъй като не е очевидно, че първият въпрос, буква б) е ирелевантен за решаването на спора по главното производство, Съдът следва да го разгледа.

iii) Свободата на полетите над открито море

124. Свободата на полетите над открито море („свобода на прелитането“) също е

121 — В този смисъл е и Решение на Международния съд от 25 юли 1874 г. по дело Компетентност в сектора на риболова (Обединено кралство с/у Исландия, С.1.1. Recueil, 1974 г., стр. 3, точка 50).

122 — Решение от 22 декември 2008 г. по дело Régie Networks (C-333/07, Сборник, стр. I-10807, точки 46 и 47), Решение от 12 октомври 2010 г. по дело Rosenblatt (C-45/09, Сборник, стр. I-9391, точка 33) и Решение от 5 април 2011 г. по дело Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/90, Сборник, стр. I-2551, точка 21).

спомената през 1958 г. в член 2, трето изречение, точка 4 от Конвенцията за откритото море и понастоящем е кодифицирана в член 87, параграф 1, трето изречение, буква б) от Конвенцията от Монтего Бей.

125. Поради същите причини, които вече изложих по-горе във връзка с неправомерността на претенциите за суверенитет над откритото море<sup>123</sup>, свободата на полетите над открито море също трябва да се разглежда като принцип на международния обичай, който обвързва Съюза.

iv) Твърденият принцип за изключителна юрисдикция на държавите върху въздухоплавателните им средства над открито море (първи въпрос, буква г)

126. За разлика от досега разгледаните принципи на международния обичай, съществуването на четвъртия принцип, изтъкнат от запитващата юрисдикция, е спорно.

127. Жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения поддържат, че от международния обичай следва, че въздухоплавателните средства, извършващи полети над открито море, попадат под изключителната юрисдикция на държавата, в която са регистрирани, освен ако в международен договор не е предвидено друго.

123 — Точки 120—122 от настоящото заключение.

Докато няколко правителства и институции не се спират подробно на този въпрос, други участници в настоящото производство, а именно правителствата на Германия, Франция, Обединеното кралство и Норвегия, както и Комисията и сдруженията за опазване на околната среда, категорично считат, че няма такъв принцип на международния обичай.

128. Всъщност съществува принцип, съгласно който, по-просто казано, превозните средства в открито море попадат под изключителната юрисдикция на държавата на тяхното знаме, като този принцип е кодифициран за корабите, но не и за въздухоплавателните средства. Това е видно от член 1, първо изречение от Конвенцията от Монтего Бей, а и от по-ранната разпоредба на член 6, параграф 1, първо изречение от Конвенцията за откритото море от 1958 г.

129. Разпоредбите на член 6, параграф 1 от Конвенцията за откритото море и на член 92 от Конвенцията от Монтего Бей не могат автоматично да бъдат приложени по аналогия към въздухоплавателните средства. Всъщност, както следва от цялостния анализ на тези две многостранни споразумения, техните автори са провели ясно разграничение между кораби и въздухоплавателни средства и изрично са упоменали въздухоплавателните средства в множеството разпоредби, предназначени да се

прилагат за двата вида превозни средства или специално за въздухоплавателните средства<sup>124</sup>.

130. При това положение, след като в член 6 от Конвенцията за откритото море и член 92 от Конвенцията от Монтего Бей не са посочени въздухоплавателните средства, тези разпоредби не могат да се разглеждат като достоверно доказателство за съществуването на твърдения принцип на международния обичай. Това е така, още повече че в Чикагската конвенция, която специално регламентира въздухоплаването, също не е установен принцип на изключителната юрисдикция на държавите по регистрация над въздухоплавателните средства, прелитащи над открито море. Освен това член 4 от Токийската конвенция<sup>125</sup>, към която подобно на Чикагската конвенция са се присъединили почти всички държави в света, съдържа разпоредба, която изрично разрешава на държавите в определени граници и за целите на наказателното преследване да прехващат прелитащи въздухоплавателни средства, включително когато въздухоплавателното средство е регистрирано в друга държава.

124 — Вж. например членове 15, 17, 19—21, член 23, точка 4 и точка 5, буква б) от Конвенцията за откритото море, както и член 1, параграф 5, член 18, параграф 2, член 19, параграф 2, буква д), член 38, член 39, член 42, параграф 4, член 53, параграф 1, член 53, параграфи 5 и 12, член 54, член 58, параграф 1, член 87, параграф 1, буква б), членове 101—107, член 110, параграфи 4 и 5, член 111, член 212, параграф 1, член 216, параграф 1, буква б), членове 222, 224, 236, 262 и член 298, параграф 1, буква б) от Конвенцията от Монтего Бей.

125 — Конвенцията за престъпленията и някои други действия, извършвани на борда на въздухоплавателните средства („Токийска конвенция“, RTNU, vol. 704, p. 219) е сключена на 14 септември 1963 г. в Токио и влиза в сила на 4 декември 1969 г. Понастоящем тя наброява 185 договарящи държави.

131. Досегашната релевантна съдебна практика по спорния принцип се отнася, доколкото е видно, само до кораби, но не и до самолети<sup>126</sup>.

132. Предвид тези съображения предлагам на Съда да приеме, че понастоящем няма достатъчно индикации за съществуването на принцип на международния обичай, съгласно който „въздухоплавателните средства, извършващи полети над открито море, попадат под изключителната юрисдикция на държавата, в която са регистрирани, освен ако в международен договор не е предвидено друго“.

133. От това също следва, че такъв принцип не може да бъде критерий за преценка на актове на Съюза като Директива 2008/101.

б) По възможността разглежданите принципи на международния обичай да се използват като критерий за преценка на валидност в дела, образувани по искания на физически или юридически лица

134. Въпреки че всеки принцип на международния обичай, който обвързва

Европейския съюз, е задължителен за него по смисъла на международното право, възможно е поради естеството и структурата си съответният принцип да е напълно неприложим или да се прилага в съвсем ограничена степен на равнището на Съюза за целите на съдебния контрол за валидност на актовете на институциите на Съюза<sup>127</sup>, по-специално по дела, образувани по искания на физически или юридически лица.

135. Общото за трите принципа на международния обичай, предмет на първи въпрос, букви а)—в) от преюдициалното запитване на High Court, е, че определят обхвата на суверенните права на държавите и разграничават съответната им териториална компетентност.

136. По своето естество и структура подобни принципи по никакъв начин не могат да породят последици за правното положение на частноправните субекти. Това обстоятелство правилно е посочено от участващите в производството институции и от повечето участващи правителства<sup>128</sup>.

137. В този смисъл не е възможно такива принципи да се прилагат като критерий за преценка на валидността на актове на Съюза по дела, образувани по искания на физически или юридически лица<sup>129</sup>.

126 — Вж. по-специално Решение на Постоянния съд за международно правосъдие по дело Lotus (посочено в бележка под линия 119) и Решение на Съда по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29). Доколкото може да се счита, че за целите на настоящото производство би могло да има релевантност решението на новозеландския апелативен съд (New Zealand Court of Appeal) от 5 ноември 1998 г. по дело Sellers/Maritime Safety Inspector ([1999], 2 NZLR, 44), на което жалбоподателят в главното производство се позовават, достатъчно е да се отбележи, че видимо и това дело не се отнася до въздухоплавателни средства.

127 — Вж. във връзка с това — по отношение на международните споразумения — точки 68 и 69 от настоящото заключение.

128 — Възможно е положението да е различно по отношение на определени норми на хуманитарното международно обичайно право; вж. във връзка с това заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Raske (посочено в бележка под линия 29, точка 84, последно изречение).

129 — Възможно е положението да е различно във връзка с дела по жалби, подадени от привилегирани жалбоподатели по смисъла на член 263, втора алинея ДФЕС (вж. по този въпрос точка 75 от настоящото заключение).

### 3. Междинно заключение

138. От това следва, обобщено казано, че от посочените в първия преюдициален въпрос международноправни разпоредби и принципи само член 7 и член 15, параграф 3, второ изречение от споразумението „Открито небе“ могат да се прилагат по дела, образувани по искания на физически или юридически лица, като критерий за преценка на валидността на актовете на Съюза.

Б — *По съвместимостта на Директива 2008/101 с посочените международни споразумения и принципи на международния обичай (втори, трети и четвърти въпрос)*

139. Втори, трети и четвърти въпрос се отнасят до съвместимостта на Директива 2008/101 с изтъкнатите от запитващата юрисдикция международни споразумения и принципи на международния обичай. Те са поставени само при условие че отговорът на първия въпрос е утвърдителен. Предвид изложените по-горе съображения отговорът е утвърдителен единствено по отношение на член 7 и член 15, параграф 3, второ изречение от споразумението „Открито небе“. Въпреки това, при условията на евентуалност и за изчерпателност, ще разгледам съвместимостта на Директива 2008/101 с останалите разпоредби и принципи на международното право, изтъкнати от запитващата юрисдикция.

140. Правните становища, застъпени по този въпрос в производството пред Съда, са напълно противоположни. Докато

според жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения всъщност са нарушени всички разглеждани международни споразумения и принципи на международния обичай, участващите в производството институции и правителства, както и сдруженията за опазване на околната среда единодушно заемат диаметрално противоположната позиция.

#### 1. Съвместимост с определени принципи на международния обичай (втори въпрос)

141. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали принципите на международния обичай, за които жалбоподателите в главното производство твърдят, че са нарушени, водят до невалидност на Директива 2008/101, доколкото с нея в схемата на ЕС за търговия с емисии се включват и отсечки от полети извън въздушното пространство на държавите — членки на Европейския съюз.

142. Общопризнат факт е, че Европейският съюз трябва да упражнява правомощията си при спазване на международния обичай<sup>130</sup>.

130 — Решение по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точка 9), Решение по дело Raske (посочено в бележка под линия 29, точка 45) и Решение от 27 септември 1988 г. по дело Ahlström Osakeyhtiö и др./Комисия (известно като делото „Леулоза“, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 и 125/85-129/85, Recueil, стр. 5193, точки 15—18).

143. В настоящия случай жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения по същество твърдят, че законодателят на Съюза е действал в противоречие с принципите на международния обичай, които разграничават пределите на компетентност на отделните държави. Уредбата за включването на отсечките от полети във въздушното пространство извън Европейския съюз всъщност била с извънтериториално действие и съответно нарушавала, от една страна, суверенните права на трети държави, и от друга страна — свободата на откритото море.

144. Това твърдение не може да се приеме. То се основава на неправилно и изключително повърхностно тълкуване на разпоредбите на Директива 2008/101.

а) По липсата на извънтериториално действие на схемата на ЕС за търговия с емисии

145. Както множество участващи в производството институции и правителства правилно посочват, Директива 2008/101 не съдържа разпоредби с извънтериториално действие. Тази директива изобщо не въвежда в правния ред на Съюза императивни разпоредби за дейността на авиокомпаниите във въздушното пространство на трети държави или над открито море. По-специално Директива 2008/101 не поражда за авиокомпаниите задължение от

какъвто и да било вид да летят по определени маршрути, да съблюдават определени максимални скорости или да спазват определени пределни стойности за разход на гориво или за отработени газове.

146. Нормативен предмет на Директива 2008/101 са единствено излитането и кацането на въздухоплавателни средства на летища в Европейския съюз и само във връзка с такова кацане и излитане са упражнени суверенни правомощия спрямо авиокомпаниите. Тези предприятия трябва да предават квоти за емисии в зависимост от полета брой<sup>131</sup>, като при неизпълнение на това задължение може да им бъдат наложени санкции, включително забрана за експлоатация<sup>132</sup>.

147. Обстоятелството, че подлежащите на предаване емисионни квоти се изчисляват въз основа на цялото разстояние, изминато във връзка със съответния полет, не придава извънтериториално действие на разпоредбите на Директива 2008/101. Несъмнено е вярно, че по този начин отчасти *се вземат под внимание събития*, които протичат над открито море или над

131 — Вж. член 12, параграф 2а във връзка с приложение IV, част Б от Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101.

132 — Член 16 от Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101.

територията на трети държави. Възможно е този подход да е придружен от стимули за авиокомпаниите да възприемат определено поведение при полети над открито море или над територията на трети държави, по-специално да изразходват възможно най-малко количество гориво или да изпускат възможно най-малко количество отработени газове. Поведението им във въздушното пространство извън Европейския съюз обаче не е предмет на конкретна правна уредба.

148. Съвсем не е необичайно при упражняването на суверенните си правомощия държава или международна организация да взема под внимание обстоятелства, които протичат или са протекли извън обхвата на нейната териториална компетентност. Така например в законодателството в областта на данъка върху доходите в много държави се прилага принципът на облагане на „световния доход“. В областта на картелното право, както и на контрола върху концентрациите в цял свят е установена практика органите по конкуренцията да се намесват в случай на споразумения между предприятия, дори да са били сключени извън обхвата на тяхната териториална компетентност и вероятно да оказват влияние, дори в съществена степен, извън обхвата на тази компетентност<sup>133</sup>. По дело в областта на риболова Съдът дори постановява, че уловена в открито море риба може да бъде конфискувана веднага след като съответният кораб, пътуващ

под знамето на трета държава, акостира в пристанище в Европейския съюз<sup>134</sup>.

149. От гледна точка на международното право определящият критерий е разглежданите факти да имат достатъчна връзка със съответната държава или със съответната международна организация. Съответната привръзка може да се основава на принципа за териториалност<sup>135</sup>, на принципа за личността<sup>136</sup> или, по-рядко, на принципа за универсалност.

б) По наличието на достатъчна териториална връзка

150. В настоящия случай Европейският съюз може да се основава на принципа за териториалност.

151. Като цяло Съюзът може да изисква от всички предприятия, възнамеряващи да

133 — Два известни примера за тази съдебна практика в областта на европейския контрол върху концентрациите са Решение на Общия съд от 25 март 1999 г. по дело Gencoг/Комисия (T-102/96, Recueil, стр. II-753, точки 88 и 90) и Решение от 14 декември 2005 г. по дело General Electric/Комисия (T-210/01, Recueil, стр. II-5576).

134 — Решение по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точки 3, 4 и 30—34); подобно и в Решение по дело Commune de Mesquer (посочено в бележка под линия 44, точки 60 и 61), в което става дума за мазут, който поради инцидент с танкера се разлива в изключителната икономическа зона на една от държавите членки и замърсява бреговете ѝ.

135 — Решение по дело „Щеулоза“ (посочено в бележка под линия 130, точка 18); в Решение по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точки 30—34) правомощието за конфискация на корабния товар в крайна сметка също е следствие от принципа за териториалността.

136 — В този смисъл е Решение по дело Mondiet (посочено в бележка под линия 104, точка 15), в което от компетентността на държавата на знамето се извежда компетентност на тогавашната Европейска общност да предприема мерки за опазването на рибните запаси.

предоставят услуги на неговата територия, да спазват определени норми, установени в правото на Съюза. В този смисъл Съюзът може да изисква от авиокомпаниите във връзка с всяко излитане или всяко кацане на летище, разположено на територията на Европейския съюз, да участват в установените от правото на Съюза мерки за опазване на околната среда и климата<sup>137</sup>, в случая — в схемата на ЕС за търговия с емисии.

152. Всъщност излитането и кацането са съществени и особено характерни части от всеки полет. Ако мястото на излитане или на кацане е летище на територията на Европейския съюз, съществува достатъчна териториална връзка за включването на съответния полет в схемата на ЕС за търговия с емисии.

153. В приложение на схемата на ЕС за търговия с емисии може да се изисква при излитането и при кацането на европейско летище авиокомпаниите да предават толкова повече квоти за емисии, колкото по-голямо е разстоянието между мястото на излитане и мястото на кацане за съответния полет. Отчитането на цялото изминато разстояние в крайна сметка е израз на принципа на пропорционалност и е

в съответствие с принципа „замърсителят плаща“.

154. Принципът на териториалност не забранява при прилагането на схемата на ЕС за търговия с емисии да бъдат взети предвид и полетни отсечки извън територията на Европейския съюз. Подобен подход отговаря в много по-голяма степен на естеството, смисъла и духа на мерките за опазване на околната среда и климата. Както е известно, атмосферното замърсяване е без граници и независимо от мястото на тяхното изпускане, парниковите газове допринасят за глобалното изменение на климата. Те могат да окажат въздействие върху околната среда и климата във всяка държава, включително в Европейския съюз.

155. В това отношение си заслужава също така да се направи сравнение с посоченото по-горе дело в областта на риболова. Щом съгласно принципа на териториалност е допустима конфискацията на риба, уловена извън Европейския съюз на кораб, пътуващ под знамето на трета държава<sup>138</sup>, не може да бъде забранено при изчисляването на подлежащите на предаване квоти за емисии да се вземат предвид газовете, отделени извън въздушното пространство на Европейския съюз от въздухоплавателно средство, излитащо или кацащо на летище в Европейския съюз.

137 — Дали в конкретния случай това правомощие подлежи на ограничение по силата на международни споразумения е въпрос, който ще бъде разглеждан отделно в рамките на третия и на четвъртия въпрос; вж. по-нататък точки 161—236 от настоящото заключение.

138 — Решение по дело Poulsen и Diva Navigation (посочено в бележка под линия 29, точки 3, 4 и 30—34).



в) По липсата на накръняване на суверенитета на трети държави

данъчно облагане е прието в областта на прякото данъчно облагане<sup>139</sup>.

156. Противно на становището на жалбоподателите в главното производство и на встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения, Директива 2008/101 не е пречка за третите държави нито от фактическа, нито от правна страна при необходимост да приемат и да прилагат собствени схеми за търговия с емисии.

159. Само чрез едностранни мерки или договорни споразумения между заинтересованите държави и международни организации е възможно да се избегне двойното отчитане на един и същ полет в две различни схеми за търговия с емисии. По този въпрос в Директива 2008/101 законодателят на Съюза — въпреки че международният обичай не го задължава в това отношение — изрично е заявил готовността си и освен това е предвидил конкретна клауза, предоставяща тази възможност<sup>140</sup>.

157. Действително при включването на полетните отсечки над открито море и над територията на трети държави съществува риск от „двойно регулиране“, т.е. два пъти да се вземе предвид една и съща отсечка за целите на различни схеми за търговия с емисии на две държави. Това е възможно, когато схема за търговия с емисии, която подобно на Директива 2008/101 включва в изчислението цялото разстояние на полета, се прилага както на мястото на излитане, така и на мястото на кацане на международния полет.

г) Междинно заключение

160. Следователно, обобщено казано, включването на полетни отсечки извън територията на Европейския съюз в схемата на ЕС за търговия с емисии не поражда съмнения относно съвместимостта на Директива 2008/101 с посочените принципи на международния обичай.

158. Такова двойно регулиране, колкото и да е в тежест за засегнатите авиокомпаниии, все пак не е забранено съгласно разглежданите в случая принципи на международния обичай. Напротив, то се приема в международния обичай, така както широко разпространеното явление двойно

139 — В Европейския съюз дори не съществува обща забрана на двойното данъчно облагане съгласно действащите правила в областта на прякото данъчно облагане (Решение от 14 ноември 2006 г. по дело Kerckhaert и Morres (C-513/04, Recueil, стр. I-10967, точки 20—24) и Решение от 12 февруари 2009 г. по дело Block (C-67/08, Сборник, стр. I-883, точки 28—31).

140 — Вж. съображение 17 от Директива 2008/101 и член 25а от Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101.

2. Съвместимост с определени международни споразумения (трети и четвърти въпрос)

с емисии се прилага и за полетни отсечки, които се извършват извън въздушното пространство на държавите — членки на Европейския съюз.

161. С третия и четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Директива 2008/101 е съвместима с различни разпоредби на международни споразумения. В това отношение Съдът е сезиран да прецени правомерността на включването на международното въздухоплаване в схемата на ЕС за търговия с емисии в четири аспекта: първо, с оглед на отчитането на полетни отсечки извън въздушното пространство на ЕС (трети въпрос); второ, с оглед на едностранните действия на Европейския съюз извън рамките на ИКАО (четвърти въпрос, буква а), трето, с оглед на забраната за налагане на такси при влизане във и излизане от територията (четвърти въпрос, буква б), и четвърто, с оглед на забраната за налагане на данъци и мита върху горивото, използвано при международен въздушен превоз (четвърти въпрос, буква в).

а) Правомерност на включването на полетни отсечки извън въздушното пространство на ЕС в схемата на ЕС за търговия с емисии (трети въпрос)

162. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директива 2008/101 е невалидна поради противоречие с различни разпоредби от Чикагската конвенция и от споразумението „Открито небе“, доколкото съгласно тази директива схемата на ЕС за търговия

и) Съвместимост с членове 1, 11 и 12 от Чикагската конвенция (трети въпрос, буква а)

163. Както беше посочено в рамките на първия въпрос, Европейският съюз не е обвързан от Чикагската конвенция. Следователно тази конвенция не може да бъде критерий за преценка на валидността на актове на институциите на Съюза<sup>141</sup>. Предвид обстоятелството, че всички държави — членки на Съюза, са страни по Чикагската конвенция, все пак тази конвенция трябва да се вземе предвид при тълкуването на разпоредбите на вторичното право на Съюза<sup>142</sup>. Следователно Директива 2008/101 (съответно Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101) трябва, доколкото е възможно, да се тълкува по такъв начин, че да съответства на Чикагската конвенция.

164. От анализа на изтъкнатите от запитващата юрисдикция разпоредби на Чикагската конвенция обаче е видно, че Директива 2008/101 изобщо не е в разрез с тях.

<sup>141</sup> — Вж. по-горе, точки 51—66 от настоящото заключение.

<sup>142</sup> — В този смисъл е Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 52 in fine).

165. Що се отнася по-нататък до член 1 от Чикагската конвенция, тази разпоредба е само израз на принципа на суверенитет на държавите, и по-специално — на техния въздушен суверенитет<sup>143</sup>. Както вече посочих<sup>144</sup> във връзка с международния обичай, Директива 2008/101 не съдържа разпоредби с извънтериториално действие и не нарушава суверенните права на трети държави. Тези съображения могат автоматично да бъдат приложени към член 1 от Чикагската конвенция.

166. По отношение на член 11 от Чикагската конвенция следва да се отбележи, че както личи дори само от текста на неговите разпоредби, той се отнася единствено до допускането до и заминаването от територията на договарящите държави на въздухоплавателни средства, заети в международното въздухоплаване, както и до експлоатацията и въздушната навигация на такива въздухоплавателни средства, докато са в границите на територията на договарящите държави. Това се потвърждава и от анализа на цялостния контекст, в който се намира посоченият член 11: разпоредбата е част от глава II от Чикагската конвенция, която се отнася до полети над територията на договарящите държави. От разпоредбите на член 11 от Чикагската конвенция не могат да се изведат никакви съображения по въпроса дали когато договаряща държава прилага схема за търговия с емисии, може да взема предвид полетни отсечки извън своята територия.

167. Единствената материалноправна норма, която се съдържа в член 11 от

Чикагската конвенция във връзка със законите и разпоредбите на договарящите държави, отнасящи се до допускането и заминаването на въздухоплавателни средства и до експлоатацията на въздухоплавателни средства, е забраната за дискриминация на въздухоплавателни средства, основана на тяхната националност, а именно че съответните закони и разпоредби „се прилагат по отношение на въздухоплавателните средства на всички договарящи държави без разлика на националността им“. Нито една страна в производството не подлага на съмнение факта, че схемата на ЕС за търговия с емисии отговаря на това изискване.

168. От последната част от разпоредбата на член 11 от Чикагската конвенция също не следва забрана при прилагането на схема за търговия с емисии договарящата държава да взема предвид полетни отсечки извън своя територия. В тази последна част от разпоредбата само се посочва, че законите и разпоредбите на договаряща държава се спазват „при влизането в и заминаването от или по време на пребиваването [...] на територията на тази държава“. Точно това и само това — спазването на разпоредбите при влизането и заминаването — изисква Европейският съюз от авиокомпаниите в рамките на схемата си за търговия с емисии. Схемата на ЕС за търговия с емисии не съдържа разпоредби, които да трябва да се спазват по време на частта от полета извън територията на Европейския съюз.

169. Накрая, що се отнася до член 12 от Чикагската конвенция, тази разпоредба определя правила за полетите. Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101, обаче не съдържа подобни правила за полетите нито по отношение на територията на Европейския съюз, нито по отношение

143 — Вж. по-горе, точка 118 от настоящото заключение.

144 — Вж. съображенията ми по втория преюдициален въпрос (точки 145—160 от настоящото заключение).

на въздушното пространство над трети държави или над откритото море, специално посочено в член 12, трето изречение от конвенцията. По-специално схемата на ЕС за търговия с емисии не налага, както вече посочих, на авиокомпаниите и на експлоатираните самолети определен маршрут, определена максимална скорост или пределни стойности за разход на гориво или отделяне на газове.

По-специално с оглед на тази конвенция не се налага ограничаване на приложното поле на схемата на ЕС за търговия с емисии до полетните отсечки над територията на Европейския съюз.

170. Позоваването на жалбоподателите в главното производство на приложение 2 към Чикагската конвенция<sup>145</sup>, включващо определени правила за полетите, също не подкрепя тезата им. Действително раздел 3.1.4. от посоченото приложение съдържа разпоредба относно „хвърлянето или разпръскването“<sup>146</sup> от въздухоплавателни средства по време на полета. Схемата на ЕС за търговия с емисии обаче ни най-малко не може да се сравнява с правната уредба относно изпускането или разпръскването на вещества, тъй като тя не съдържа все пак конкретни разпоредби или пределни стойности за изпускането на парникови газове от двигателите на отделни въздухоплавателни средства при съответните им полети от и до летища в Европейския съюз.

171. Като се има предвид, че не съществува риск от стълкновение с членове 1, 11 и 12 от Чикагската конвенция, следователно няма и причина за ограничително тълкуване и прилагане на Директива 2008/101 в светлината на Чикагската конвенция.

ii) Съвместимост с член 7 от споразумението „Открито небе“ (трети въпрос, буква б)

172. За разлика от разгледаните по-горе разпоредби от Чикагската конвенция, член 7 от споразумението „Открито небе“ може пряко да се прилага като критерий за преценка на валидността на Директива 2008/101<sup>147</sup>.

173. По същество обаче няма съмнение относно съвместимостта на схемата на ЕС за търговия с емисии с посочената международноправна разпоредба. Всъщност член 7 от споразумението „Открито небе“ по същество изисква на територията на договаряща страна да се прилагат и спазват нейните законови и подзаконови актове, свързани с достъпа, заминаването и управлението на въздухоплавателни средства, заети в международното въздухоплаване. Следователно член 7 от споразумението „Открито небе“ съдържа, доколкото това е релевантно в настоящия случай, разпоредба, която до голяма степен е идентична по съдържание с член 11 от Чикагската конвенция. Ето защо съображенията, изложени

<sup>145</sup> — Публикувано от ИКАО в „Rules of the Air“, 10 ed., VII 2005.

<sup>146</sup> — На английски език: „dropping or spraying“.

<sup>147</sup> — Вж. по-горе по-специално точка 103 от настоящото заключение.

във връзка с последната разпоредба<sup>148</sup>, могат автоматично да бъдат приложени към член 7 от споразумението „Открито небе“.

техните искания сдружения разбират член 2, параграф 2 от Протокола от Киото като разпоредба, която забранява на Европейския съюз да се стреми към ограничаване или намаляване на парниковите газове от въздухоплаването извън сътрудничеството с ИКАО.

б) Правомерност на едностранните действия на ЕС извън ИКАО (четвърти въпрос, буква а)

174. Първата част от четвъртия въпрос (четвърти въпрос, буква а) има за цел да се изясни дали Европейският съюз може едностранно да въведе схема за търговия с емисии, приложима и към международното въздухоплаване, без да изчака изготвянето на многостранно решение в рамките на ИКАО. За целта запитващата юрисдикция иска от Съда да прецени валидността на Директива 2008/101 в два аспекта: от една страна, с оглед на нейната съвместимост с член 2, параграф 2 от Протокола от Киото, и от друга страна, с оглед на наличието на евентуално нарушение на член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“.

176. Тази позиция не е убедителна. Както всъщност множество участващи в производството институции и правителства правилно изтъкват, член 2, параграф 2 от Протокола от Киото не предоставя на ИКАО изключителна компетентност във връзка с ограничаването и намаляването на парниковите газове от въздухоплаването. Този извод може да се направи както от текста на посочената разпоредба, така и от нейния контекст и цели.

и) Съвместимост с член 2, параграф 2 от Протокола от Киото

177. Още в текста на разпоредбата на член 2, параграф 2 от Протокола от Киото изобщо не се споменава каквато и да била изключителност. По-точно, изобщо не е казано, че страните трябва да се стремят към ограничаване или намаляване на парниковите газове от въздухоплаването „изключително“ или „само“ в сътрудничество с ИКАО. Ако волята на страните по Протокола от Киото е била да установят изключителна компетентност на ИКАО, то би трябвало да се очаква, че това ще намери израз в текста на разпоредбата с необходимата яснота.

175. Жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на

178. Освен това Протоколът от Киото се вписва в цялостния контекст на Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата,

148 — Вж. по-горе точки 166—168 от настоящото заключение.

за изпълнението на която е сключен<sup>149</sup> и следователно в светлината на която трябва да се тълкува. Посочената рамкова конвенция допуска както многостранни, така и национални и регионални политики и мерки за ограничаване или намаляване на парниковите газове.

179. Така член 4, параграф 1, буква б) от Рамковата конвенция изрично предвижда, че страните по Конвенцията „формулират, прилагат, публикуват и редовно осъвременяват национални, а където е необходимо, и регионални програми, съдържащи мерки за смекчаване на изменението на климата чрез ограничаване на антропогенните емисии от [...] парникови газове, неконтролирани от Монреалския протокол“. В същия смисъл член 4, параграф 2, буква а) от Рамковата конвенция предвижда, че всяка от страните по конвенцията, включена в списъка на развитите страни, приема „национални политики“ и взема „мерки за смекчаване на изменението на климата“, като в бележка под линия изрично се уточнява, че това включва политики и мерки, приети от регионални организации за икономическа интеграция.

180. Обратно на тезата, изложена от жалбоподателите в главното производство в съдебното заседание пред Съда, нищо не сочи, че целта на член 2, параграф 2 от Протокола от Киото е да въведе дерогация от принципите в член 4 от Рамковата конвенция.

149 — Вж. напр. заглавието на Протокола от Киото и съображение 1 от преамбюла му.

181. Всъщност вземането на евентуални мерки за ограничаване или намаляване на парниковите газове от въздухоплаването само на многостранна основа в сътрудничество с ИКАО би било в противоречие с целите на Рамковата конвенция като цяло, и в частност с целите на Протокола от Киото. В действителност не съществува сходство между кръга на страните по Рамковата конвенция и тези по Протокола от Киото, от една страна, и тези по Чикагската конвенция и членовете на учредената въз основа на тази конвенция ИКАО, от друга. Ако ИКАО имаше изключителна компетентност, членовете на ИКАО, които не са обвързани от Протокола от Киото, биха могли да възпрепятстват постигането на целите на Протокола от Киото. Обратно, за страните по Протокола от Киото би било трудно да работят за постигането на целите на този протокол, ако самите те — подобно на Европейския съюз — въобще не членуват в ИКАО.

182. Предвид горното следва да се приеме, че страните по Протокола от Киото по силата на член 2, параграф 2 от този протокол *не* са поели ангажимент да се стремят към ограничаване или намаляване на парниковите газове от въздухоплаването единствено в сътрудничество с ИКАО.

183. Несъмнено в член 2, параграф 2 от Протокола от Киото намира израз предпочитанието на договарящите страни да намерят многостранно разрешение за ограничаването или намаляването на парниковите газове от въздухоплаването в сътрудничество с ИКАО. Европейският съюз

също не може да пренебрегва това обстоятелство при формирането и прилагането на своята политика по опазване на околната среда и климата, въпреки че не той самият, а само неговите държави членки членуват в ИКАО<sup>150</sup>.

184. При все това член 2, параграф 2 от Протокола от Киото преобразува предпочитанието на договарящите страни за намирането на многостранно решение в сътрудничество с ИКАО в най-общо формулирано задължение за действие (на френски език: „obligation de moyen“, на английски език: „obligation of conduct“). Ако не е постигнато съгласие в рамките на ИКАО в разумен срок, това не трябва да е пречка за страните по Протокола от Киото да предприемат необходимите действия за постигането на целите от Киото на национално или регионално равнище<sup>151</sup>. В противен случай би съществувала сериозна опасност постигането на тези цели да се окаже невъзможно.

185. Дали и в кой момент Европейският съюз ще предприеме едностранни действия за ограничаване или намаляване на парниковите газове от въздухоплаването извън сътрудничеството с ИКАО, в крайна сметка е въпрос на целесъобразност, чиято преценка е от компетентността на политическите структури на Съюза. Наистина това не означава, че съответните

институции на Съюза биха могли да предприемат в това отношение действия, които не подлежат на съдебен контрол. Трябва обаче да се отчитат широките им дискреционни правомощия при вземането на решения, изискващи преценка на комплексни икономически и социални отношения, както и при вземането на комплексни решения за външни действия<sup>152</sup>. Трябва да се приеме, че именно при претеглянето на предимствата и недостатъците на регионалното едностранно действие за ограничаване или намаляване на парниковите газове от въздухоплаването, както и при избора на момента за предприемането на такова едностранно действие институциите на Съюза разполагат с право на преценка.

186. В случая е установено и освен това е безспорно, че в продължение на няколко години държавите — членки на Европейския съюз, са участвали в многостранните преговори в рамките на ИКАО относно евентуални мерки за ограничаване и намаляване на парниковите газове от въздухоплаването<sup>153</sup>. Не е могло разумно да се изисква от институциите на Съюза да предоставят на органите на ИКАО безкрайно дълъг период от време за разработването на многостранно решение. Следва да се припомнят именно ограниченията

150 — Вж. в този смисъл Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 52 in fine).

151 — В този смисъл може да се тълкува и член 4, параграф 2, буква д), подточка i) от Рамковата конвенция, съгласно която всяка от тези страни „съгласува, където е подходящо“ с други такива страни съответните икономически и административни инструменти.

152 — Относно правото или свободата на преценка на институциите на Съюза при преценката на комплексни икономически и социални отношения вж. Решение по дело IATA и ELFAA (посочено в бележка под линия 35, точка 80), Решение от 10 юли 2008 г. по дело Bertelsmann и Sony Corporation of America/ Impala (С-413/06 Р, Сборник, стр. I-4951, точки 69 и 144) и Решение от 8 юни 2010 г. по дело Vodafone и др. (С-58/08, Сборник, стр. I-4999, точка 52). Относно правото на преценка на институциите на Съюза във връзка с външни действия вж. Решение по дело Rasche (посочено в бележка под линия 29, точка 52) и Решение от 27 септември 2007 г. по дело Ikea Wholesale (С-351/04, Сборник, стр. I-7723, точка 40).

153 — Вж. също съображение 9 от Директива 2008/101.

във времето, които Протоколът от Киото налага на Европейския съюз, както и на множество други договарящи страни по отношение на постигането на техните количествени цели за ограничаване и намаляване на емисиите: в Протокола от Киото е определен съвсем конкретен период на ограничаване и намаляване, а именно 2008—2012 г.

Европейския съюз не са превишили границите на правото си на преценка от гледна точка на член 2, параграф 2 от Протокола от Киото. Директивата не е издадена в нарушение на член 2, параграф 2 от Протокола от Киото.

ii) Съвместимост с член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“

187. При това положение взетото през 2008 г. решение на законодателя на Съюза да включи от 2012 г. авиационните дейности в схемата на ЕС за търговия с емисии ни най-малко не може да се смята за преждевременно. Това е така, тъй като Директива 2008/101 по никакъв начин не затваря вратата за последващо многостранно решение в сътрудничество с ИКАО. Напротив, Съюзът и държавите членки изрично „продажват да се стремят към постигане на споразумение за мерки в световен мащаб за намаляването на емисиите на парникови газове от авиационни дейности“<sup>154</sup>. Освен това въвеждането на клауза за откритост в изменената директива<sup>155</sup> позволява краткосрочното предприемане на мерки за избягване на двойното регулиране.

189. В споразумението „Открито небе“ е предвидено, че при установяване на мерки за опазване на околната среда се следват авиационните стандарти за околната среда, приети от ИКАО в приложенията към Чикагската конвенция<sup>156</sup>, с изключение на обявените различия (член 15, параграф 3, първо изречение от споразумението „Открито небе“). Освен това всички мерки за опазване на околната среда трябва да се прилагат в съответствие с член 2 и член 3, параграф 3 от споразумението „Открито небе“ (член 15, параграф 3 второ изречение от споразумението „Открито небе“).

— Няма стандарти за околната среда на ИКАО, които да не допускат мерките на ЕС

188. Следователно, обобщено казано, като са приели Директива 2008/101, Европейският парламент и Съветът на

190. На първо място, що се отнася до член 15, параграф 3, първо изречение от споразумението „Открито небе“,

154 — Съображение 17 от Директива 2008/101.

155 — Член 25а от Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101.

156 — В член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“ Чикагската конвенция е обозначена, донякъде необичайно, като „конвенцията“.



достатъчно е да се констатира, че понастоящем — поне според информацията, предоставена на Съда в рамките на настоящото преюдициално производство — не съществуват авиационни стандарти за околната среда на ИКАО, които да са пречка за включването на авиационните дейности в схема за търговия с емисии като тази на ЕС; тази констатация се отнася и за приложение 16 към Чикагската конвенция.

191. Действително 36-ото събрание на ИКАО, което се проведе през септември 2007 г., настойчиво призова договарящите държави по Чикагската конвенция да не прилагат системи за търговия с емисии спрямо оператори на въздухоплавателни средства от други договарящи държави, освен въз основа на взаимно съгласие<sup>157</sup>. Това обаче не е установяване на правнообвързващ авиационен стандарт и още по-малко на стандарт за опазване на околната среда по смисъла на член 15, параграф 3, първо изречение от споразумението „Открито небе“. Напротив, става въпрос за необвързваща политическа декларация на представените в събранието на ИКАО договарящи държави.

192. Дори обаче да се предположи, че на посочената резолюция на 36-ото събрание на ИКАО следва да се придава правна сила, във всички случаи тя би била ирелевантна за Европейския съюз, поради факта че в качеството си на договарящи държави по Чикагската конвенция всички негови

държави членки са формулирали резерва по тази резолюция, като изрично са запазили правото да въвеждат и прилагат на недискриминационна основа пазарноориентирани мерки спрямо всички оператори на въздухоплавателни средства от всички държави, които предоставят услуги до, от или в рамките на техните територии<sup>158</sup>.

193. Освен това на мястото на посочената резолюция на 36-ото събрание на ИКАО, приета през 2007 г., междуременно беше приета нова резолюция на 37-ото събрание на ИКАО през 2010 г.<sup>159</sup> В последната резолюция, която по принцип е одобрена и от европейските членове на ИКАО, се признава важната роля на пазарноориентирани мерки като схемите за търговия с емисии, а в приложението към нея се препоръчват насоки за въвеждането на такива схеми от страна на договарящите държави по Чикагската конвенция. Независимо от факта, че резолюцията на 37-ото събрание на ИКАО също не е правнообвързваща, нито една страна в настоящото преюдициално производство не твърди несъвместимост на Директива 2008/101 с тази резолюция. Нещо повече, последната резолюция е показател за това, че в рамките на ИКАО вече започва да се налага по-положителна принципна позиция по отношение на включването на

157 — Резолюция А 36-22 на 36-ото събрание на ИКАО, допълнение L, параграф 1, буква б), точка 1 (посочена в съображение 9 от Директива 2008/101).

158 — Вж. във връзка с това съображение 9 от Директива 2008/101.

159 — Резолюция А 37-19 на 37-ото събрание на ИКАО от октомври 2010 г.

въздухоплаването в национални и регионални схеми за търговия с емисии.

авиокомпаниите по недискриминационен начин<sup>161</sup> и не може да се накрънвяват възможностите на авиокомпаниите в конкуренцията помежду им.

194. Следователно валидността на Директива 2008/101 не може да се оспорва въз основа на отпращането към стандартите за околната среда на ИКАО, съдържащо се в член 15, параграф 3, първо изречение от споразумението „Открито небе“.

— Липса на нарушение на забраната за дискриминация по споразумението „Открито небе“

195. На следващо място, що се отнася до член 15, параграф 3, второ изречение от споразумението „Открито небе“, в тази разпоредба прилагането на всички мерки за опазване на околната среда е подчинено на условието за спазване на принципа за справедливи и равни възможности за конкуренция между авиокомпаниите (член 2 от споразумението „Открито небе“) и на правото на всяка авиокомпания да определя честотата и капацитета на предлаганя от нея международен въздушен превоз (член 3, параграф 4 от споразумението „Открито небе“). Както вече посочих<sup>160</sup>, в крайна сметка общото за всички тези изисквания е, че мерките за опазване на околната среда трябва да бъдат прилагани към

196. Забраната за дискриминация, установена в член 2 и в член 3, параграф 4 от споразумението „Открито небе“, е израз на общ принцип, признат в правото на Съюза и превиден в членове 20 и 21 от Хартата на основните права<sup>162</sup>. Няма основание да се приеме, че този принцип би трябвало да се тълкува по начин, различен от този, който обикновено се прилага в правото на Съюза. Следва да се напомни, че съгласно установената съдебна практика в правото на Съюза принципът на недопускане на дискриминация изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако това не е обективно обосновано<sup>163</sup>.

197. Директива 2008/101 включва в схемата на ЕС за търговия с емисии полетите на всички авиокомпани от и до европейски

161 — Във връзка с това вж. изрече на „еднакви условия“ в член 3, параграф 4, второ изречение in fine от споразумението „Открито небе“.

162 — Решение от 29 април 2010 г. по дело Akzo Nobel Chemicals и Akros Chemicals/Комисия и др. (известно като делото „Akzo“, C-550/07 P, Сборник, стр. I-8301, точка 54).

163 — Решение по дело IATA и ELFAA (посоено в бележка под линия 35, точка 95), Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (известно като делото „Arcelor“, C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 23), Решение по дело Akzo (посоено в бележка под линия 162, точка 55) и Решение от 1 март 2011 г. по дело Association Belge des Consommateurs Test-Achats и др. (известно като делото „Test-Achats“, C-236/09, Сборник, стр. I-773, точка 28).

160 — Вж. по-горе точка 106 от настоящото заключение.

летища, без във връзка с това да прави разграничение с оглед на националността им или на мястото на излитане и кацане на съответния полет. Следователно Директивата би могла да породи дискриминация, забранена съгласно член 2 и член 3, параграф 4 от споразумението „Открито небе“, само ако разглежданите положения не са сходни.

Следователно съгласно член 2 и член 3, параграф 4 от споразумението „Открито небе“ разглежданите положения е следвало да бъдат третирани еднакво, както това е и уредено в Директива 2008/101.

198. Във връзка с това следва да се подчертае, че сходството на положенията трябва да се преценява в светлината на предмета и целта на акта на Съюза, който установява разглежданото различие<sup>164</sup>. Като акт за намаляване на въздействието от международния въздушен транспорт върху изменението на климата Директива 2008/101 има за цел намаляването на емисиите на парникови газове, причинени от този стопански сектор<sup>165</sup>. С нея се цели да се приложат разпоредбите на Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата и на Протокола от Киото<sup>166</sup>. С оглед на тази цел е без значение в коя държава е регистрирана съответната авиокомпания. Предвид посочените цели също така е без значение кое е мястото на излитане при полети до европейски летища и кое е мястото на кацане при полети от европейски летища. Разглежданите положения са сходни.

199. Ако законодателят на Съюза беше изключил от схемата на ЕС за търговия с емисии авиокомпаниите от трети държави, тези авиокомпании щяха да имат конкурентно предимство спрямо европейските си конкуренти. Подобен подход не би бил съвместим с принципа за справедлив и равни възможности за конкуренция, който е установен в член 2 от споразумението „Открито небе“ и на който впрочем се основава самата Директива 2008/101<sup>167</sup>.

200. Ако законодателят на Съюза беше изключил от схемата на ЕС за търговия с емисии полетите от и до летища в трети държави, щеше да има опасност — например по отношение на трансатлантическите полети — полети на дълги разстояния да бъдат поставени в по-благоприятно положение спрямо полети на къси разстояния. Подобно облагодетелстване също не би било оправдано предвид целта на Директива 2008/101. Волята на законодателя на

164 — Решение по дело Arcelor (посочено в бележка под линия 163, точка 26), Решение по дело Test-Achats (посочено в бележка под линия 163, точка 29), Решение от 17 март 2011 г. по дело AJD Tuna (C-221/09, Сборник, стр. I-1655, точка 93) и Решение от 12 май 2011 г. по дело Люксембург/Парламент и Съвет (C-176/09, Сборник, стр. I-3727, точка 32).

165 — Съображения 3, 4, 10 и 11 от Директива 2008/101.

166 — Съображения 2, 7 и 8 от Директива 2008/101, които трябва да се тълкуват във връзка със съображение 5 от Директива 2003/87.

167 — Съображение 16 от Директива 2008/101.

Съюза е била да включи максимална част от авиационните дейности в схемата на ЕС за търговия с емисии с цел намаляване на емисиите на парникови газове от въздухоплаването.

201. Следователно като цяло не може да се приеме, че е налице нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, установен в член 2 и член 3, параграф 4 от споразумението „Открито небе“.

— Липса на забрана за едностранни действия извън сътрудничеството с ИКАО

202. Жалбоподателите в главното производство се позовават на член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“ и поради това че тази разпоредба — косвено, чрез отправяне към член 3, параграф 4 от споразумението „Открито небе“ — прераща към член 15 от Чикагската конвенция. Основавайки се на тази верига от препращания, те застъпват позиция, подобна на поддържаната във връзка с член 2, параграф 2 от Протокола от Киото, а именно че Европейският съюз не е имал правото едностранно да приложи схема за търговия с емисии към авиационните дейности, а е трябвало да изчака постигането на многостранно споразумение в сътрудничество с ИКАО.

203. Във връзка с това следва да се отбележи, че член 15 от Чикагската конвенция, който урежда летищните и други сходни такси, както и по-общо достъпа до

летищата, не съдържа никакво конкретно правило относно допустимостта или недопустимостта на едностранните мерки при въвеждането на схема за търговия с емисии за въздухоплаването. Поради това е малко вероятно страните по споразумението „Открито небе“ да са възнамерявали да въведат такова правило „през задната врата“ само чрез препращането към член 15 от Чикагската конвенция, още повече че между тях и без това не е съществувал консенсус по този въпрос<sup>168</sup>.

204. Напротив, видно от прочита на новия член 15, параграф 7 от споразумението „Открито небе“, изменено с Протокола за изменение от 2010 г., страните по него изобщо не са възнамерявали да изключат прилагането на „пазарни мерки по отношение на емисиите от въздухоплаването“, дори да са въведени едностранно.

168 — В точка 54 от Меморандума от консултации по споразумението „Открито небе“ (ОВ L 134, 2007 г., стр. 33) и в точка 11 от Меморандума от консултации по Протокола за изменение от 2010 г. (ОВ L 223, 2010 г., стр. 16) двете делегации признават, че нищо в споразумението „не засяга по какъвто и да било начин съответните им правни и политически позиции относно различни екологични въпроси, свързани с въздухоплаването“. Наистина в точка 35 от Меморандума от 2007 г. по отношение на член 15 от споразумението „Открито небе“ се подчертава значимостта на постигането на международен консенсус по отношение на въпросите на околната среда в рамките на ИКАО и се напомня зачитането на Резолюция А35-5 на 35-ото събрание на ИКАО, което се проведе през септември 2004 г. От посочения меморандум или от Резолюция А35-5 обаче не може да се направи заключение за наличието на изрична, правнообвързваща забрана на едностранните мерки във връзка с търговията с емисии. Напротив, в приложение 3, точка 2, буква в) от Резолюция А35-5 се одобрява отворената търговия с емисии и не се изключва възможността за държавите да включат емисиите от международното въздухоплаване в своите схеми за търговия с емисии (вж. във връзка с това и съображение 9 от Директива 2008/101).

Всъщност в рамките на този нов подход изрично се говори за припокриванията и за препоръките на Съвместния комитет за избягване на „дублиране на мерки и разходи“.

в) Липса на нарушение на забраната на таксите върху влизането и излизането на въздухоплавателни средства (четвърти въпрос, буква б)

205. В крайна сметка член 15 от Чикагската конвенция може да е от значение в рамките на член 3, параграф 4 във връзка с член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“ само доколкото дадена страна по това споразумение по екологични причини едностранно ограничава обема на трафика, честотата или периодичността на въздухоплавателните услуги или вида експлоатирани въздухоплавателни средства или пък изисква от авиокомпаниите разписания, програми за чартърни полети или оперативни планове. По отношение на такива случаи член 3, параграф 4 от споразумението „Открито небе“ налага „еднакви условия в съответствие с [член 15 от Чикагската конвенция]“, тоест представлява само израз на забраната за дискриминация, която — както вече беше разгледано<sup>169</sup> — Директива 2008/101 не нарушава.

207. Втората част от четвъртия въпрос се отнася до проблема дали прилагането на схемата на ЕС за търговия с емисии спрямо международното въздухоплаване нарушава установената в международното право забрана на таксите върху влизането и излизането на въздухоплавателни средства, както следва от член 15 от Чикагската конвенция, като последната разпоредба се разглежда „сама по себе си или във връзка с член 3, параграф 4 и член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“.

208. Както вече посочих, сама по себе си Чикагската конвенция не представлява критерий за преценка на валидността на актовете на Съюза<sup>171</sup>. Член 15 от нея обаче се прилага чрез препращането в член 3, параграф 4 във връзка с член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“.

206. Накрая, що се отнася до въпроса дали схемата на ЕС за търговия с емисии трябва да се разбира като летищна или друга сходна такса по смисъла на член 15 от Чикагската конвенция, препращам към съображенията, които ще изложа по-нататък по втората част от четвъртия въпрос (четвърти въпрос, буква б)<sup>170</sup>.

209. В настоящия контекст особено важно е последното изречение на член 15 от Чикагската конвенция, съгласно което никоя договаряща държава няма да налага такси, налози или други плащания само за правото на транзит над или влизане във или излизане от нейната територия на всяко въздухоплавателно средство на договаряща

169 — Вж. във връзка с това по-горе точки 195—201 от настоящото заключение.

170 — Вж. по-нататък точки 207—221 от настоящото заключение.

171 — Вж. по-горе точки 51—66 от настоящото заключение.

държава или на лица, или имущество, които то пренася.

210. Жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения са на мнение, че схемата на ЕС за търговия с емисии въвежда именно такава такса върху влизането и излизането, което е в противоречие с последното изречение на член 15 от Чикагската конвенция.

211. В това отношение следва да се отбележи, че последното изречение на член 15 от Чикагската конвенция не може да се разглежда отделно от цялостния контекст на тази разпоредба. Както всъщност следва от член 15, първо изречение, тази разпоредба като цяло има за цел да предостави на всички въздухоплавателни средства, независимо от тяхната националност, достъп до обществените летища „при равни условия“. Във връзка с това член 15, втора алинея предвижда, че таксите, наложени за използването на летища и средства за обслужване на въздушното движение от въздухоплавателните средства на коя да е друга договаряща държава, не трябва да бъдат по-високи от таксите, които заплащат национални въздухоплавателни средства. В крайна сметка това означава, че по отношение на достъпа до летища на договарящите държави в член 15 е закрепена забрана за дискриминация на въздухоплавателните средства въз основа на тяхната националност. С формулировката „[в]сички такива такси“ член 15, трета алинея изцяло се вписва в тази забрана.

212. След като целият текст на член 15 се разбира като обикновен израз на забраната за дискриминация въз основа на националност, няма никакво съмнение относно съвместимостта на схемата на ЕС за търговия с емисии с тази разпоредба, тъй като схемата се прилага еднакво към всички въздухоплавателни средства независимо от тяхната националност.

213. Дори обаче в случай че последното изречение на член 15 от Чикагската конвенция представлява повече от обикновен израз на забраната за дискриминация и от него следва допълнителна забрана на определени такси и налози, тази разпоредба не е пречка за схемата на ЕС за търговия с емисии. Всъщност в рамките на схемата на ЕС за търговия с емисии не се изискват никакви такси или други сходни налози, а още по-малко такива, които се налагат „само за правото на транзит [...], влизане [...] или излизане“.

214. Таксите се налагат като насрещна престация за ползвана обществена услуга<sup>172</sup>. Техният размер се определя

172 — Видимо понятието за такса се разбира в този смисъл и в рамките на ИКАО: „a charge is a levy that is designed and applied specifically to recover the costs of providing facilities and services for civil aviation“; вж. публикацията на Съвета на ИКАО „ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services“, 7 ed., 2004 (документ № 9082/07), увод, точка 3; вж. освен това съображение 5 от Резолюцията на Съвета на ИКАО от 9 декември 1996 г. относно екологичните такси и данъци (ICAO Council Resolution on environmental charges and taxes).

едностранно от орган на публична власт и може предварително да бъде установен. Други публичноправни вземания, например данъците, също се определят едностранно от орган на публичната власт, но се изчисляват съгласно предварително установени критерии като например данъчната ставка и данъчна основа.

215. От друга страна, схема за търговия с емисии като тази на Европейския съюз е пазарноориентирана мярка. За придобиването на квоти за емисии не са предвидени такси или налози. Напротив, първо 85% от квотите се разпределят съвсем безплатно и едва след това останалите 15% от квотите се разпределят чрез търг (член 3г, параграфи 1 и 2 от Директива 2003/87). Цената на последните квоти също не е предварително установена, а се определя според предлагането и търсенето. Ако впоследствие, след като бъдат разпределени от компетентните органи, квотите за емисии се търгуват на пазара, цената им и в този случай се определя според търсенето и предлагането, а не предварително.

216. Да се твърди, че заплащаната за квотите цена, която се образува свободно в зависимост от съотношението на пазарните сили на търсенето и предлагането, всъщност представлява такса или данък, би било, меко казано, необичайно, макар че държавите членки имат известно право на преценка по отношение на използването на приходите (член 3г, параграф 4 от Директива 2003/87).

217. Освен това цената на квотите за емисии не се дължи „само за правото на

транзит [...], влизане [...] или излизане“, каквато е хипотезата на член 15, последно изречение от Чикагската конвенция. Наистина всяко излитане и всяко кацане на въздухоплатателно средство на летища в Европейския съюз задължава оператора на това въздухоплатателно средство в определен срок да предаде необходимите квоти за емисии (член 12, параграф 2а от Директива 2003/87). В резултат на това обаче не се „заплащат“ съответните излитания и кацания като такива, а се отчитат емисиите на парникови газове, причинени от съответните полети, при това независимо дали полетите са вътрешни за Съюза, или преминават границите на Съюза.

218. В рамките на органите на ИКАО също се прави разграничение между екологични налози, от една страна, и схеми за търговия с емисии, от друга<sup>173</sup>. Това е посочено от множество участващи в преюдициалното производство институции и правителства.

219. Освен това, ако ИКАО искаше да включи схемите за търговия с емисии в обхвата на забраната на таксите и другите сходни налози по смисъла на член 15 от Чикагската конвенция, едва ли органите на тази организация щяха да издават насоки

173 — Такова разграничение се съдържа например в допълнение L, точка 1 към Резолюция А 36-22 на 36-ото събрание на ИКАО, което се проведе през септември 2007 г.; в буква а) от тази точка става въпрос за свързани с емисиите такси и данъци („Emissions-related charges and taxes“), а в буква б) — за търговия с емисии („Emissions trading“).

за евентуалното въвеждане на точно такива схеми от договарящите държави<sup>174</sup>.

220. Страните по споразумението „Открито небе“ също приемат, както е видно от новия член 15, параграф 7 от споразумението, че пазарните мерки по принцип са допустими. Тази нова разпоредба не би имала никакъв смисъл, ако страните по споразумението считаха такива мерки за нарушение на член 15 от Чикагската конвенция, към който, както е известно, споразумението „Открито небе“ преpraща.

221. Предвид изложеното по-горе не може да се приеме, че схемата на ЕС за търговия с емисии е в противоречие с член 15 от Чикагската конвенция във връзка с член 3, параграф 4 и член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“.

г) Липса на нарушение на забраната на данъците и налозите върху горивото (четвърти въпрос, буква в)

222. Накрая, целта на третата част от четвъртия въпрос е да се изясни дали с

включването на международното въздухоплаване в схемата на ЕС за търговия с емисии законодателят на Съюза е нарушил установената в международното право забрана на данъците и таксите върху горивото в международния въздушен превоз, която произтича от член 24, буква а) от Чикагската конвенция и от член 11, параграф 2, буква в) от споразумението „Открито небе“.

223. След като Чикагската конвенция, както вече посочих, не съставлява критерий за преценка на валидността на актовете на Съюза<sup>175</sup>, на последния въпрос може да бъде отговорено само с оглед на споразумението „Открито небе“<sup>176</sup>. Член 11, параграф 2, буква в) от това споразумение трябва обаче да се тълкува в светлината на член 24, буква а) от Чикагската конвенция, по която договарящи държави са както САЩ, така и всички държави — членки на Европейския съюз<sup>177</sup>.

224. Съгласно член 11, параграф 2, буква в) във връзка с параграф 1 от споразумението „Открито небе“ горивото, внесено или доставено за използване във въздухоплавателни средства, участващи в международен въздушен превоз, се освобождава, на реципрочна основа, от определени налози, по-специално от данъци и акцизи. От своя страна член 24, буква а), второ изречение от Чикагската конвенция

175 — Вж. по-горе, точки 51—66 от настоящото заключение.

176 — Както обаче беше изяснено по-горе (вж. точка 104 от настоящото заключение), частноправните субекти не могат пряко да се позовават на член 11, параграф 2, буква в) от споразумението „Открито небе“.

177 — В този смисъл Решение по дело Intertanko (посочено в бележка под линия 29, точка 52 in fine).

174 — Тези насоки се съдържат в допълнението към Резолюция А37-19 на 37-ото събрание на ИКАО, което се провежда през септември 2010 г.



предвижда, че горивата, намиращи се на борда на въздухоплавателно средство, се освобождават от мита, такси за инспектиране и други подобни национални или местни налози и плащания. Следователно двете разпоредби по същество забраняват да се начисляват мита и акцизи върху горивото, предназначено за въздухоплавателни средства, участващи в международен въздушен превоз.

и) По забраната на акцизите върху горивото

225. Според жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения схемата на ЕС за търговия с емисии въвежда акциз върху горивото, забранен съгласно член 11, параграф 2, буква в) от споразумението „Открито небе“ и член 24, буква а) от Чикагската конвенция.

226. За мен тази теза е неубедителна.

227. Схемата на ЕС за търговия с емисии изобщо не може да се счита за данък, и то поради същите причини, поради които не следва да се квалифицира и като такса<sup>178</sup>.

178 — Вж. по този въпрос съображенията ми по въпрос 4, буква б) (точки 213—221 от настоящото заключение).

228. Нормативните цели и нормативният предмет на член 11, параграф 2, буква в) от споразумението „Открито небе“ и на член 24, буква а) от Чикагската конвенция се различават от тези на схемата на ЕС за търговия с емисии и в още едно отношение.

229. На първо място, що се отнася до нормативните цели, член 11 от споразумението „Открито небе“ и член 24 от Чикагската конвенция предоставят защита на авиокомпаниите на всяка договаряща държава срещу третирането на техните въздухоплавателни средства и консумативи като „внесени“ при самото кацане в други договарящи държави; следователно целта е да бъдат освободени от определени налози, с които обикновено се облага вносът. За разлика от това, схемата на ЕС за търговия с емисии преследва абсолютно друга цел — опазване на климата, и няма нищо общо с вноса или износа на стоки. В съответствие с тази цел квотите за емисии, които трябва да се предават за всеки полет, пристигащ на или заминаващ от летище в Европейския съюз, се събират поради изпускането на парникови газове, а не поради самия разход на гориво.

230. По отношение на нормативния предмет следва да се отбележи, че член 11 от споразумението „Открито небе“ и член 24, буква а) от Чикагската конвенция се отнасят до количеството гориво, намиращо се на борда на съответното въздухоплавателно средство или доставено за това въздухоплавателно средство, т.е. до неговите *запаси от гориво*. За разлика от това, в основата на схемата на ЕС за търговия с

емисии е *количеството гориво, действително изразходвано* от въздухоплавателното средство за конкретен полет. Запасът от гориво на въздухоплавателното средство, към който се прилагат споразумението „Открито небе“ и Чикагската конвенция, сам по себе си не позволява да се направят преки изводи за действителните емисии на парникови газове от това въздухоплавателно средство за конкретен полет<sup>179</sup>. Квотите за емисии трябва да бъдат предадени не поради това че дадено въздухоплавателно средство има гориво на борда или зарежда такова, а поради това че в резултат на изгарянето на това гориво полетът е довел до емисии на парникови газове.

231. Тезата, че съгласно схемата на ЕС за търговия с емисии с акциз се облага самото гориво на въздухоплавателните средства, не намира подкрепа и в Решение по дело Braathens<sup>180</sup>, на което се позовават жалбоподателите в главното производство и встъпилите в подкрепа на техните искания сдружения. Наистина по това дело, свързано с шведски екологичен данък за полетите по вътрешни линии, Съдът постановява, че посоченият данък трябва да се разглежда като акциз, защото се основава — най-малкото частично — на количеството гориво, изразходвано от въздухоплавателните средства. Посоченото по-горе решение по дело Braathens обаче не може да се приложи към настоящия случай по две причини.

179 — Действително изразходваното гориво се изчислява, като от количеството гориво, съдържащо се в резервоарите на въздухоплавателното средство, когато е завършило зареждането с гориво за полета, се извади количеството гориво, съдържащо се в резервоарите на въздухоплавателното средство, когато е завършило зареждането с гориво за следващия полет, и се прибави количеството заредено гориво за този следващ полет (приложение IV, част Б, трета алинея, последно изречение от Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101).

180 — Решение от 10 юни 1999 г. по дело Braathens (C-346/97, Recueil, стр. I-3419).

232. Първо, Решение по дело Braathens, посочено по-горе, се отнася до две директиви относно създаването на европейския вътрешен пазар, хармонизиращи вътре в Съюза структурните характеристики на акцизите върху минералните масла<sup>181</sup>. Като се има предвид тази цел на политиката на вътрешния пазар, възможно е да се разбере сравнително широкото тълкуване от Съда на понятието за акциз по това дело. Такава необходимост не съществува по настоящото дело. Всъщност предназначението на споразумението „Открито небе“ и на Чикагската конвенция не е да хармонизират структурните характеристики на националното право в областта на облагането с акцизи.

233. Второ, в случая Braathens е съществувала пряка, неделима връзка между потреблението на гориво и изпусканите от въздухоплавателни средства замърсители, точно поради които е събиран шведският данък за опазване на околната среда<sup>182</sup>. За разлика от това, в схемата на ЕС за търговия с емисии не съществува такава пряка и неделима връзка. Всъщност количеството изразходвано гориво само по себе си не позволява да се направят преки изводи за отделените при съответния полет парникови газове, а е необходимо да се отчете и зависещият от вида на изразходваното гориво емисионен фактор. За горивата,

181 — Директива 92/81/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 година за хармонизиране структурата на акцизите върху минералните масла (ОВ L316, стр. 12) и Директива 92/12/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1992 година относно общия режим за продукти, подлежащи на облагане с акциз, и държането, движението и мониторинга на такива продукти (ОВ L76, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 1, стр. 129).

182 — Решение по дело Braathens (посочено в бележка под линия 180, точка 23).

които законодателят на Съюза счита за особено екологични, например за биомасата, този фактор е нула<sup>183</sup>.

234. Следователно като цяло схемата на ЕС за търговия с емисии не може да се разглежда като забранен акциз върху горивото по смисъла на член 11, параграф 2, буква в) от споразумението „Открито небе“ или на член 24, буква а) от Чикагската конвенция.

ii) По забраната на митата върху горивото

235. Само за изчерпателност ще допълня, че по силата на схемата на ЕС за търговия с емисии не се събират и мита върху горивото. Всъщност митата представляват налози, с които се облага стока поради преминаване на границата, т.е. поради нейния внос или износ. За разлика от това, квотите за емисии не се предават поради въвеждането на гориво през митническите граници, а се дължат поради емисиите на парникови газове по време на даден полет. Квоти за емисии трябва да се предават дори за вътрешни за Съюза полети, при които изобщо не се преминават митнически граници.

iii) Междинно заключение

236. Директива 2008/101 не е в противоречие с член 11, параграф 2, буква в) от споразумението „Открито небе“, тълкуван в светлината на член 24, буква а) от Чикагската конвенция.

#### *В — Обобщение*

237. В обобщение следва да се приеме, че Директива 2008/101 (съответно Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101) е съвместима с всички разпоредби и принципи на международното право, изтъкнати в преюдициалното запитване.

238. Предвид изложеното по-горе разглежданите в настоящото производство въпроси не дават основание да се приеме, че Директивата трябва да се тълкува или прилага ограничително с оглед на която и да е от посочените разпоредби или на който и да е от посочените принципи.

239. Като цяло на запитващата юрисдикция следва да се отговори, че при разглеждането на преюдициалните въпроси не се установяват обстоятелства, които да сочат невалидност на Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101.

183 — Приложение IV, част Б, пета алинея, последно изречение от Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101.

## VI — Заключение

240. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване на High Court of Justice, както следва:

- „1. От посочените в първия преюдициален въпрос международноправни разпоредби и принципи само член 7 и член 15, параграф 3, второ изречение от Споразумението за въздушен транспорт между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Съединените американски щати, от друга страна, подписано през 2007 г., може да се прилагат по дела, образувани по искания на физически или юридически лица, като критерий за преценка на валидността на актовете на Съюза.
  
2. При разглеждането на преюдициалните въпроси не се установяват обстоятелства, които да сочат невалидност на Директива 2003/87, изменена с Директива 2008/101“.