Дело C-366/10

Air Transport Association of America и др.

срещу

Secretary of State for Energy and Climate Change

(Преюдициално запитване,
отправено от High Court of Justice (England & Wales),
Queen's Bench Division (Administrative Court)

„Преюдициално запитване — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Директива 2008/101/ЕО — Включване на авиационните дейности в тази схема — Валидност — Чикагска конвенция — Протокол от Киото — Споразумение за въздушен транспорт между ЕС и САЩ — Принципи на международния обичай — Правно действие — Възможност за позоваване — Екстратериториално действие на правото на Съюза — Понятията „такса“ и „налог“

Заключение на генералния адвокат г-жа J. Kokott, представено на 6 октомври 2011 г. . . . . I - 13765

Решение на Съда (голям състав) от 21 декември 2011 г. . . . . I - 13833

Резюме на решението

1. *Международни споразумения — Споразумения на Съюза — Последици на споразумението в Съюза при липсата на изрична разпоредба в него, която да ги урежда (член 216, параграф 2 ДФЕС и член 267 ДФЕС)*

2. *Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Проверка на валидността на директива от гледна точка на международна конвенция — Чикагска конвенция за международно гражданско въздухоплаване — Конвенция, която не обвързва Съюза — Изключване*

   (членове 267 ДФЕС и 351 ДФЕС; Директива 2008/101 на Европейския парламент и на Съвета)

3. *Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Проверка на валидността на директива от гледна точка на международна конвенция — Протокол от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата — Протокол, който обвързва Съюза — Разпоредби, които не са безусловни и достатъчно точни — Изключване*

   (член 267 ДФЕС; Директива 2008/101 на Европейския парламент и на Съвета; решения 94/69 и 2002/358 на Съвета)

4. *Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Проверка на валидността на директива от гледна точка на международна конвенция — Споразумение за въздушен транспорт между Европейската общност и нейните държави членки и Съединените американски щати — Норми, които следва да се прилагат пряко и непосредствено за авиокомпаниите — Включване*

   (член 267 ДФЕС; Директива 2008/101 на Европейския парламент и на Съвета; решения 2007/339 и 2010/465 на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки)

5. *Преюдициални въпроси — Компетентност на Съда — Проверка на валидността на директива от гледна точка на международния обичай — Принцип на суверенитета на държавите върху въздушното им пространство, принцип на изключване на откритото море от обхвата на държавния суверенитет и принцип на свободата на полетите над открито море — Включване — Условия и граници*

   (член 3, параграф 5 ДЕС; член 267 ДФЕС; Директива 2008/101 на Европейския парламент и на Съвета)

6. *Международно публично право — Принципи — Принципи на международния обичай — Законът на знамето като единствен приложим закон за корабите в открито море — Прилагане по аналогия към въздухоплавателните средства, извършващи полети над открито море — Изключване*

7. *Околна среда — Атмосферно замърсяване — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Включване на авиационните дейности в тази схема — Компетентност на Съюза да ги включи предвид принципите на международния обичай за суверенитет на държавите върху въздушното им пространство, за изключване на откритото море от обхвата на държавния суверенитет и за свобода на полетите над открито море*

   (член 191, параграф 2 ДФЕС; Директива 2008/101 на Европейския парламент и на Съвета)

8. *Околна среда — Атмосферно замърсяване — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Включване на авиационните дейности в тази схема — Компетентност на Съюза да ги включи предвид нормата на споразумението „Открито небе“, която изисква да се спазват законовите и подзаконовите актове на всяка от договарящите се страни*

   (Директива 2008/101 на Европейския парламент и на Съвета)

9. *Околна среда — Атмосферно замърсяване — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Включване на авиационните дейности в тази схема — Компетентност на Съюза да ги включи предвид разпоредбите на споразумението „Открито небе“ относно митата и таксите*

   (Директива 2008/101 на Европейския парламент и на Съвета)

10. *Околна среда — Атмосферно замърсяване — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Включване на авиационните дейности в тази схема — Компетентност на Съюза да ги включи предвид разпоредбите на споразумението „Открито небе“ относно околната среда*

    (Директива 2008/101 на Европейския парламент и на Съвета)

1. Съгласно принципите на международното право институциите на Съюза, които са компетентни да водят преговори във връзка с международно споразумение и да го сключат, могат да уговорят със съответните трети държави последиците, които разпоредбите на споразумението трябва да пораждат във вътрешния правопорядък на договарящите се страни. Само ако не е уреден в споразумението, този въпрос може да бъде решен от компетентните юрисдикции, и по-конкретно от Съда, както всеки друг тълкувателен въпрос относно прилагането на споразумението в Съюза.

Съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС обаче, когато Съюзът сключва международни споразумения, тези споразумения обвързват институциите на Съюза и следователно имат предимство пред актовете на Съюза. Оттук следва, че несъвместимостта на акт на Съюза с такива норми на международното право може да се отрази на валидността му. Когато пред национална юрисдикция се твърди невалидност, Съдът проверява дали в отнесеното пред него дело са изпълнени определени условия, за да установи дали въз основа на член 267 ДФЕС валидността на съответния акт на правото на Съюза може да се прецени от гледна точка на посочените норми на международното право. Всъщност, на първо място, трябва Съюзът да е обвързан от тези норми. По-нататък, Съдът може да пристъпи към разглеждане на въпроса за валидността на акт от правото на Съюза от гледна точка на международен договор само ако естеството и структурата на този договор го допускат. Накрая, когато естеството и структурата на въпросния договор позволяват да се упражни контрол за валидност на акта от правото на Съюза от гледна точка на разпоредбите на този договор, необходимо е освен това разпоредбите на договора, които са изтъкнати за целите на преценката на валидността на акта от правото на Съюза, да са безусловни и достатъчно точни по съдържанието си.

(вж. точки 49—54)

2. Макар че член 351, първа алинея ДФЕС предполага задължение за институциите на Съюза да не възпрепятстват изпълнението на ангажиментите на държавите членки, произтичащи от споразумения, сключени преди 1 януари 1958 г., каквото е Чикагската конвенция за международно гражданско въздухоплаване, все пак целта на това задължение на институциите е да се позволи на съответните държави членки да спазват задълженията си по по-ранните споразумения, без обаче Съюзът да бъде обвързан спрямо третите държави — страни по тези споразумения. Следователно Съюзът би бил обвързан от разпоредбите на посочената международна конвенция само ако и доколкото съгласно ДЕС и ДФЕС е поел правомощията, упражнявани по-рано от държавите — членки на Съюза, в рамките на приложното поле на тази международна конвенция.

Макар че Съюзът наистина е придобил някои изключителни правомощия да договаря с третите държави задължения, които попадат в приложното поле на правната уредба на Съюза в областта на международния въздушен транспорт и съответно в приложното поле на Чикагската конвенция, това все пак не означава, че Съюзът има изключителна компетентност по всички въпроси на международното гражданско въздухоплаване, попадащи в обхвата на тази конвенция.

Следователно, доколкото към настоящия момент не е поел всички правомощия, които по-рано са били упражнявани от държавите членки в рамките на приложното поле на Чикагската конвенция, Съюзът не е обвързан от тази конвенция. Оттук следва, че в производството по преюдициално запитване Съдът не може да разглежда валидността на Директива 2008/101 за изменение на Директива 2003/87 с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността от гледна точка на самата Чикагска конвенция.

(вж. точки 61, 62, 69, 71 и 72)

3. Както личи от Решение 94/69 за сключване на Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата и Решение 2002/358 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, Съюзът е одобрил Протокола от Киото. Следователно от момента на влизането му в сила разпоредбите на това споразумение са неразделна част от правния ред на Съюза.

Все пак, макар Протоколът от Киото да предвижда задължения за конкретни проценти на намаляване на емисиите на парникови газове за периода на задълженията, а именно 2008—2012 г., страните по този протокол могат да изпълнят задълженията си по избран от тях начин и с избрана от тях бързина. Разпоредба като член 2, параграф 2 от Протокола от Киото, която предвижда, че страните по Протокола се стремят към ограничаване или намаляване на емисиите на някои парникови газове от авиационно гориво в сътрудничество с Международната организация за гражданско въздухоплаване, не може да се смята за безусловна и достатъчно точна по съдържанието си, така че правните субекти да имат право да се позовават на нея, за да оспорват валидността на Директива 2008/101 за изменение на Директива 2003/87 с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността. Следователно в производството по преюдициално запитване е невъзможно позоваване на Протокола от Киото за целите на преценката на валидността на тази директива.

(вж. точки 73 и 76—78)

4. Споразумението за въздушен транспорт, сключено между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Съединените американски щати, от друга (споразумението

„Открито небе“), е одобрено от името на Съюза с решения 2007/339 и 2010/465 за подписване и временно прилагане съответно на споразумението и на протокола за изменението му. Следователно от момента на влизането му в сила разпоредбите на това споразумение са неразделна част от правния ред на Съюза.

Споразумението „Открито небе“ конкретно визира авиокомпаниите, установени на територията на страните по това споразумение. Някои разпоредби на споразумението пряко предоставят права на авиокомпаниите, докато други разпоредби им налагат задължения.

Обстоятелството, че договарящите страни по споразумението „Открито небе“ са създали особена институционална рамка за консултациите и преговорите помежду си във връзка с изпълнението на споразумението, не е достатъчно, за да се изключи напълно възможността за прилагането му по съдебен ред. Ето защо, след като посоченото споразумение въвежда определени правила, които следва да се прилагат пряко и непосредствено за авиокомпаниите и съответно да им предоставят права или свободи, на които да могат да се позовават пред страните по това споразумение, и след като естеството и структурата на споразумението го допускат, Съдът може да преценява валидността на актове от правото на Съюза, като Директива 2008/101 за изменение на Директива 2003/87 с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, от гледна точка на разпоредбите на такова споразумение.

(вж. точки 79 и 82—84)

5. Както предвижда член 3, параграф 5 ДЕС, Съюзът допринася за стриктното спазване и развитието на международното право. Следователно при приемането на всеки акт Съюзът е длъжен да спазва изцяло международното право, включително международния обичай, който обвързва институциите на Съюза.

В това отношение субектите на правото могат да се позовават на принципите на международния обичай, каквито са принципът, съгласно който всяка държава има пълен и изключителен суверенитет над своето въздушно пространство, принципът, че никоя държава няма право да претендира да подчини която и да било част от откритото море на своя суверенитет, и принципът за свободата на полетите над открито море, за целите на проверката от Съда на валидността на акт на Съюза, доколкото, от една страна, тези принципи могат да поставят под съмнение компетентността на Съюза да приеме този акт, и от друга страна, доколкото въпросният акт може да

засегне правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, или да породи за тях задължения съгласно това право.

преценката на условията за прилагане на тези принципи.

(вж. точки 101, 103 и 107—110)

6. Няма достатъчно основания да се приеме, че признатият сам по себе си принцип на международния обичай, съгласно който за корабите в открито море по принцип се прилага изключително законът на знамето, би бил приложим по аналогия към въздухоплавателните средства, извършващи полети над открито море.

Когато тези принципи са изтъкнати с цел Съдът да прецени в производство по преюдициално запитване дали Съюзът е бил компетентен да приеме Директива 2008/101, доколкото с нея в приложното поле на Директива 2003/87 са включени и операторите на въздухоплавателни средства от трети държави, чиито полети към или от летище, разположено на територията на държава — членка на Съюза, отчасти се извършват над открито море и над територията на последните, въпреки че разглежданите принципи видимо създават задължения само между държави, при обстоятелства, при които Директива 2008/101 може да създаде задължения съгласно правото на Съюза за авиокомпаниите, жалбоподатели в главното производство, не е изключено последните да могат да се позоват на тези принципи и съответно Съдът да може да разглежда валидността на директивата от гледна точка на въпросните принципи. Въпреки това, доколкото принципите на международния обичай не се отличават със същата степен на точност като разпоредбите на международните споразумения, съдебният контрол трябва задължително да се ограничава до въпроса дали при приемането на съответния акт институциите на Съюза са допуснали явни грешки при

(вж. точка 106)

7. Правото на Съюза, и в частност Директива 2008/101 за изменение на Директива 2003/87 с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, не би могло да предвиди приложимостта на самата Директива 2003/87 спрямо въздухоплавателните средства, регистрирани в трети държави и изпълняващи полети над тези държави или над открито море. Всъщност правомощията на Съюза трябва да се упражняват при спазване на международното право, поради което Директива 2008/101 следва да се тълкува, а приложното ѝ поле — да се ограничи, в светлината на съответните правила на международното морско и въздушно право.

В това отношение, като предвижда критерий за прилагането ѝ към операторите на въздухоплавателни средства, основан на обстоятелството, че тези въздухоплавателни средства извършват полет, който заминава от или пристига на летище, разположено на територията на една от държавите членки, Директива 2008/101 не нарушава нито принципа на териториалност, нито суверенитета на третите държави, от които заминават или в които пристигат съответните полети, върху въздушното пространство над тяхната територия, след като тези въздухоплавателни средства се намират физически на територията на една от държавите — членки на Съюза, и на това основание попадат под пълната юрисдикция на Съюза. Подобно прилагане на правото на Съюза не би могло да постави под съмнение и принципа за свободата на полетите над открито море, тъй като въздухоплавателните средства, преминаващи над открито море, не носят задължения по схемата за търговия с квоти поради самия полет над открито море. Всъщност само ако е решил да обслужва търговска въздушна линия от или до летище, разположено на територията на държава членка, операторът на въздухоплавателното средство ще носи задължения по схемата за търговия с квоти, тъй като въздухоплавателното му средство се намира на територията на тази държава членка.

Обстоятелството, че операторът на въздухоплавателното средство е длъжен да върне квоти, изчислени за целия международен полет, който е извършен или ще бъде извършен, не се отразява — с оглед на принципите на международния обичай, каквито са принципът, съгласно който всяка държава има пълен и изключителен суверенитет над своето въздушно пространство, принципът, че никоя държава няма право да претендира да подчини която и да било част от откритото море на своя суверенитет, и принципът за свободата на полетите над открито море — на пълната приложимост на правото на Съюза на посочената територия. Всъщност, тъй като съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС целта на политиката на Съюза в областта на околната среда е да се осигури високо равнище на защита, законодателят на Съюза по принцип може по свой избор да разреши упражняването на търговска дейност, в случая въздушен транспорт, на своя територия само при условие че операторите спазват критериите, определени от Съюза за постигането на целите, които си е поставил в областта на опазването на околната среда, особено когато тези цели са част от изпълнението на подписано от Съюза международно споразумение като Рамковата конвенция и Протокола от Киото.

(вж. точки 122, 123 и 125—129)

8. Директива 2008/101 за изменение на Директива 2003/87 с цел включване на авиационните дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността предвижда, че Директива 2003/87 се прилага спрямо полетите, които пристигат на или заминават от летище, разположено на територията на

държава членка. В този смисъл, доколкото на територията на държавите членки тези разпоредби уреждат влизането и заминаването на въздухоплавателните средства, заети в международното — както европейско, така и трансатлантическо — въздухоплаване, от член 7, параграф 1 от Споразумението за въздушен транспорт, сключено между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Съединените американски щати, от друга (споразумението „Открито небе"), изрично следва, че такива разпоредби се прилагат спрямо всяко въздухоплавателно средство, използвано от авиокомпаниите на другата страна по това споразумение, и че съответните въздухоплавателни средства са длъжни да спазват тези разпоредби. Оттук следва, че член 7, параграф 1 от споразумението „Открито небе" допуска прилагането на въведената с Директива 2003/87 схема за търговия с квоти към оператори на въздухоплавателни средства като установените в САЩ авиокомпании, когато техните въздухоплавателни средства изпълняват полети, пристигащи на или заминаващи от летища, разположени на територията на държава членка.

(вж. точки 134 и 135)

9. За разлика от митата, налозите и таксите върху потреблението на гориво, схемата, която е въведена с Директива 2003/87 за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, изменена с Директива 2008/101, не само че не е предназначена да създава източник на публични приходи, но и изобщо не позволява на базата на предварително определени основа и ставка да се установи дължимата сума за тон изразходвано гориво за всички полети, извършени през съответната календарна година.

В този смисъл не би могло да се поддържа, че Директива 2008/101 предвижда някаква форма на задължително облагане в полза на публичните власти, която да може да се разглежда като мито, налог или такса върху горивото, притежавано или изразходвано от операторите на въздухоплавателни средства. Този извод изобщо не може да бъде оборен въз основа на обстоятелството, че за да покрият действителните си емисии, операторите на въздухоплавателни средства могат да купуват допълнителни квоти не само от други оператори, но и от публичните власти — на търговете, на които се разпределят 15 % от всички квоти.

Следователно, като включва въздухоплаването в приложното поле на Директива 2003/87, Директива 2008/101 изобщо не нарушава задължението за освобождаване от данъчно облагане на горивото на борда, предвидено в член 11, параграф 1 и параграф 2, буква в) от Споразумението за въздушен транспорт, сключено между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Съединените американски щати, от друга, като се

има предвид, че поради характеристиките си схемата за търговия с квоти съставлява пазарноориентирана мярка, а не мито, налог или такса върху горивото на борда.

(вж. точки 143 и 145—147)

10. Целта, изложена в член 25а от Директива 2003/87 за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността, изменена с Директива 2008/101, а именно да се осигури най-добро взаимодействие между схемата на Съюза за търговия с емисии и евентуално приетите от трети държави пазарноориентирани мерки, така че да не се стига до двойно прилагане на тези схеми спрямо обслужващите международните линии въздухоплавателни средства, независимо дали са регистрирани в държава членка или в трета държава, съответства на целта, с която е приет член 15, параграф 7 от Споразумението за въздушен транспорт, сключено между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Съединените американски щати, от друга (споразумението „Открито небе“).

Освен това член 15, параграф 3, второ изречение от споразумението „Открито небе“ във връзка с член 3, параграф 4 от същото споразумение не е пречка страните по споразумението да приемат мерки, които биха ограничили обема на трафика, честотата или периодичността на обслужването или пък видовете въздухоплавателни средства, експлоатирани от авиокомпаниите, установени на територията на тези страни, когато съответните мерки са свързани с опазването на околната среда. Член 3, параграф 4 от това споразумение изрично предвижда, че нито една от двете страни по споразумението няма право да въвежда такива ограничения, „освен когато това може да бъде изисквано по [...] екологични [...] причини“. Посоченият член 15, параграф 3 във връзка с член 2 и член 3, параграф 4 от същото споразумение обаче предвижда, че когато страните по споразумението приемат такива мерки за опазване на околната среда, тези мерки трябва да се прилагат недискриминационно към съответните авиокомпании.

Както обаче изрично гласи съображение 21 от Директива 2008/101, Съюзът е предвидил схемата за търговия с квоти да се прилага еднакво за всички оператори на въздухоплавателни средства, обслужващи въздушни линии от или към летища, разположени на територията на държава членка. Следователно Директива 2008/101 не е невалидна от гледна точка на член 15, параграф 3 от споразумението „Открито небе“ във връзка с член 2 и член 3, параграф 4 от него.

(вж. точки 151—156)