

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

21. prosince 2011 *

Ve věci C-366/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Spojené království) ze dne 8. července 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 22. července 2010, v řízení

Air Transport Association of America,

American Airlines Inc.,

Continental Airlines Inc.,

United Airlines Inc.

proti

Secretary of State for Energy and Climate Change,

* Jednací jazyk: angličtina.

za přítomnosti:

International Air Transport Association (IATA),

National Airlines Council of Canada (NACC),

Aviation Environment Federation,

WWF-UK,

European Federation for Transport and Environment,

Environmental Defense Fund,

Earthjustice,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot a A. Prechal, předsedové senátů, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, C. Toader (zpravodajka) a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 5. července 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. a United Airlines Inc. D. Wyattem, QC, M. Hoskinsem a M. Chamberlainem, barristers, pověřenými D. Dasem, solicitor,
- za International Air Transport Association (IATA) a National Airlines Council of Canada (NACC) C. Quigleyem, QC,
- za Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund a Earthjustice J. Turnerem, QC, a L. John, barrister, pověřenými K. Harrison, solicitor,

- za vládu Spojeného království L. Seeboruthem, jako zmocněncem, ve spolupráci s S. Wordsworthem, barrister,
- za belgickou vládu T. Maternem, jako zmocněncem,
- za dánskou vládu C. Vangem, jako zmocněncem,
- za německou vládu T. Henzem, J. Möllerem a N. Graf Vitzthumem, jako zmocněnci,
- za španělskou vládu M. Muñoz Pérezem, jako zmocněncem,
- za francouzskou vládu G. de Berguesem, S. Menezem a M. Perrotem, jako zmocněnci,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,
- za nizozemskou vládu C. Wissels a J. Langerem, jako zmocněnci,
- za rakouskou vládu C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní,

- za polskou vládu M. Szpunarem a M. Nowackim, jakož i K. Zawisza, jako zmocněnci,
- za švédskou vládu A. Falk, jako zmocněnkyní,
- za islandskou vládu I. Lind Sæmundsdóttir, jako zmocněnkyní,
- za norskou vládu K. Moe Winther a M. Emberlandem, jako zmocněnci,
- za Evropský parlament I. Anagnostopoulou a R. Kaškina, jakož i A. Troupiotisem, jako zmocněnci,
- za Radu Evropské unie K. Michoel, E. Karlsson a A. Westerhof Löfflerovou, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi E. Whitem, K. Simonssonem a K. Mifsud-Bonnicim, jakož i S. Boelaert, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 6. října 2011,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká zaprvé podmínek, za nichž se lze v řízení o předběžné otázce, jehož předmětem je posouzení platnosti, dovolávat zásad mezinárodního obyčejového práva a ustanovení mezinárodních úmluv a zadruhé platnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. 2009, L 8, s. 3), z hlediska mezinárodního smluvního a obyčejového práva.
- ² Tato žádost byla předložena v rámci sporu, v němž proti sobě stojí Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. a United Airlines Inc. (dále jen společně „ATA a další“) na jedné straně a Secretary of State for Energy and Climate Change na straně druhé a který se týká platnosti opatření přijatých Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska k provedení směrnice 2008/101.

I – Právní rámec

A – Mezinárodní právo

1. Chicagská úmluva

- 3 Úmluva o mezinárodním civilním letectví podepsaná v Chicagu (Spojené státy americké) dne 7. prosince 1944 (dále jen „Chicagská úmluva“) byla ratifikována všemi členskými státy Evropské unie, která však sama o sobě stranou úmluvy není. Touto úmluvou byla zřízena Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), která má podle článku 44 téže úmluvy za cíl rozvíjet zásady a techniku mezinárodního létání a podporovat plánování a rozvoj mezinárodní letecké dopravy.
- 4 Článek 1 Chicagské úmluvy stanoví:

„Smluvní státy uznávají, že každý stát má úplnou a výlučnou svrchovanost nad vzduchovým prostorem nad svým územím.“

- 5 Článek 11 této úmluvy, nadepsaný „Platnost leteckých předpisů“, stanoví:

„Zákony a nařízení smluvního státu, kterými se upravují vstup letadel užívaných v mezinárodním létání na jeho území nebo výstup z něho, nebo které upravují provoz a létání těchto letadel, pokud jsou na jeho území, budou se vztahovati, s výhradou ustanovení této Úmluvy, na letadla všech smluvních států bez ohledu na státní příslušnost, a tato letadla se jim podrobí při vstupu, výstupu a pobytu na území onoho státu.“

- 6 Článek 12 uvedené úmluvy, nadepsaný „Pravidla pro létání“, stanoví:

„Každý smluvní stát se zavazuje, že učiní opatření, aby bylo zajištěno, že každé letadlo letící nad jeho územím nebo pohybující se na jeho území, jakož i každé letadlo, jež nese značku jeho státní příslušnosti, ať se nachází kdekoliv, se podrobí platným tam pravidlům a předpisům, které se týkají letu a pohybu letadel. Každý smluvní stát se zavazuje udržovati své vlastní předpisy o těchto věcech největší možnou měrou ve shodě s předpisy, stanovenými čas od času podle této Úmluvy. Na širém moři budou platiti pravidla stanovená podle této Úmluvy. Každý smluvní stát se zavazuje, že zajistí stíhání všech osob, které by porušily předpisy v tom směru platné.“

- 7 Článek 15 téže úmluvy, nadepsaný „Letištní a podobné poplatky“, stanoví:

„Každé letiště ve smluvním státě, přístupné veřejnému užívání domácími letadly, bude [...] taktéž přístupné za stejných podmínek letadlům všech ostatních smluvních států. [...]

Veškeré poplatky, které by smluvní stát ukládal nebo dovolil, aby byly ukládány, za použití těchto letišť a leteckých pomocných zařízení letadly kteréhokoli jiného smluvního státu, nebudou vyšší,

[...]

- b) pro letadla konající pravidelné mezinárodní letecké dopravní služby, než ony, které by byly placeny jeho domácími letadly, konajícími podobné mezinárodní letecké dopravní služby.

Veškeré tyto poplatky musí být uveřejněny a sděleny [organizaci ICAO], s výhradou však, že na základě přednesu interesovaného smluvního státu budou poplatky, ukládané za používání letišť a jiných pomocných zařízení, předmětem zkoumání Rady, která o tom vydá zprávu a učiní doporučení k úvaze příslušného státu nebo států. Smluvní stát nesmí vybírat žádné dávky, daně nebo jiné poplatky, postihující výhradně právo transitu, vstupu nebo výstupu z jeho území kterýchkoliv letadel smluvního státu nebo na nich se nalézajících osob nebo majetku.“

- 8 Článek 17 Chicagské úmluvy stanoví, že „[l]etadla mají státní příslušnost toho státu, v němž jsou zapsána do rejstříku“.
- 9 Článek 24 písm. a) uvedené úmluvy zní:

„Letadla, letící do území jiného smluvního státu, z něho nebo přes ně, budou dočasně osvobozena od cla, podrobí-li se celním předpisům tohoto státu. Pohonné hmoty,

mazací oleje, náhradní součástky, pravidelná výstroj a letadlové zásoby, které jsou na palubě letadel smluvního státu při vstupu na území jiného smluvního státu a zůstávají na palubě při výstupu z území tohoto státu, budou osvobozeny od cla, kontrolních dávek nebo podobných státních neb místních dávek a poplatků. [...]"

2. Kjótský protokol

- 10 Dne 9. května 1992 byla v New Yorku přijata Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (dále jen „rámcová úmluva“), jejímž konečným cílem je dosáhnout stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému. Dne 11. prosince 1997 přijaly smluvní strany rámcové úmluvy na jejím základě Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu (dále jen „Kjótský protokol“), který vstoupil v platnost dne 16. února 2005. Unie je stranou obou těchto úmluv.
- 11 Cílem Kjótského protokolu je snížit v letech 2008–2012 celkové množství emisí šesti skleníkových plynů, včetně oxidu uhličitého (dále jen „CO₂“), o nejméně 5 % ve srovnání s úrovní těchto emisí z roku 1990. Smluvní strany uvedené v příloze I rámcové úmluvy se zavazují k tomu, že jejich emise skleníkových plynů nepřekročí procento, které jim přiznává tento protokol, přičemž tyto strany mohou své závazky plnit společně. Celkový závazek přijatý Unií a jejími členskými státy na základě uvedeného protokolu se týká celkového snížení emisí skleníkových plynů o 8 % ve srovnání s úrovní těchto emisí z roku 1990 během výše uvedeného období.

12 Článek 2 odst. 2 Kjótského protokolu stanoví:

„Smluvní strany uvedené v příloze I usilují o omezení nebo snížení emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, pocházejících ze spalování paliv v letecké a námořní dopravě, a to prostřednictvím práce [ICAO] a Mezinárodní námořní organizace (IMO).“

3. Dohoda mezi Evropským společenstvím a Spojenými státy americkými o letecké dopravě

13 Evropské společenství a jeho členské státy na jedné straně a Spojené státy americké na straně druhé uzavřely ve dnech 25. a 30. dubna 2007 dohodu o letecké dopravě, jejímž účelem je zejména usnadnit rozšíření příležitostí v mezinárodní letecké dopravě otevřením přístupu na trhy a maximalizací výhod pro spotřebitele, letecké dopravce, pracovníky a společnost na obou stranách Atlantského oceánu. Rada Evropské unie a zástupci vlád členských států Unie zasedající v Radě v této souvislosti přijali rozhodnutí 2007/339/ES ze dne 25. dubna 2007 o podpisu a prozatímním provádění této dohody (Úř. věst. L 134, s. 1).

14 Rada a zástupci vlád členských států Unie zasedající v Radě později přijali rozhodnutí 2010/465/EU ze dne 24. června 2010 o podpisu a prozatímním uplatňování protokolu, kterým se mění Dohoda mezi Spojenými státy americkými na jedné straně

a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé o letecké dopravě (Úř. věst. L 223, s. 1). První až šestý bod odůvodnění tohoto rozhodnutí znějí:

- „1) Dohoda [...] o letecké dopravě [...] obsahuje pro obě strany povinnost zahájit druhou fázi jednání.
- (2) V důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 Evropská unie nahradila Evropské společenství a je jeho nástupkyní.
- (3) Komise v souladu s článkem 21 uvedené dohody jménem Unie a členských států sjednala protokol, kterým se mění [dohoda o letecké dopravě] (dále jen ‚protokol‘).
- (4) Protokol byl parafován dne 25. března 2010.
- (5) Protokol je plně v souladu s právními předpisy Unie, zejména se systémem EU pro obchodování s emisemi [dále jen ‚systém pro obchodování s povolenkami‘].
- (6) Unie a v rozsahu, v jakém to umožňuje vnitrostátní právo, členské státy by měly protokol sjednaný Komisí podepsat a prozatímně uplatňovat s výhradou jeho možného pozdějšího uzavření.“

¹⁵ Článek 1 odst. 3 rozhodnutí č. 2010/465 stanoví, že „Unie a v rozsahu, v jakém to umožňuje vnitrostátní právo, její členské státy protokol prozatímně uplatňují ode dne podpisu“.

16 Článek 1 bod 9 dohody o letecké dopravě, ve znění protokolu (dále jen „dohoda o leteckých službách ‚otevřené nebe‘“), stanoví, že není-li stanoveno jinak, „územím“ se pro účely této dohody rozumí „pro Spojené státy pevnina (kontinentální a ostrovní), vnitřní vody a teritoriální vody, spadající pod jejich svrchovanost nebo jurisdikci, a pro Evropské společenství a jeho členské státy pevnina (kontinentální a ostrovní), vnitřní vody a teritoriální vody, na něž se vztahuje Smlouva o založení Evropského společenství za podmínek v ní stanovených a jakýkoli nástroj, který ji nahrazuje“.

17 Článek 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, nadepsaný „Spravedlivé a rovné příležitosti“, stanoví:

„Každá strana umožní leteckým dopravcům obou stran při poskytování služeb mezinárodní letecké dopravy upravené touto dohodou spravedlivé a rovné příležitosti v hospodářské soutěži.“

18 Článek 3 odst. 2, 4 a 5 uvedené dohody stanoví:

„2. Každý letecký dopravce může na jakémkoli letu nebo na všech letech podle vlastního uvážení

a) provozovat lety v jednom směru nebo obou směrech;

b) kombinovat různá čísla letů v rámci provozování jednoho letadla;

- c) obsluhovat místa před, mezilehlá místa a místa za i místa na územích stran, a to v jakékoli kombinaci a pořadí;
- d) vynechat přistání na jakémkoli místě nebo místech;
- e) přeložit přepravu z jakéhokoli svého letadla na jakékoli jiné své letadlo na jakémkoli místě;
- f) obsluhovat místa před jakýmkoli místem na svém území se změnou nebo bez změny letadla nebo čísla letu, nabízet veřejnosti tyto služby a propagovat je jako přímé služby;
- g) provádět mezipřistání na jakýchkoli místech na území jedné ze stran i mimo ně;
- h) vykonávat tranzitní dopravu přes území druhé strany

a

- i) kombinovat přepravu ve stejném letadle bez ohledu na to, kde tato přeprava začíná;

bez omezení směru nebo zeměpisného omezení a bez ztráty jakéhokoli práva na výkon jiné dopravy povolené podle této dohody.

[...]

4. Každá strana umožní každému leteckému dopravci určit na základě zvážení obchodní situace na trhu frekvenci a kapacitu mezinárodní letecké dopravy, kterou nabídne. V souladu s tímto právem neomezí žádná strana jednostranně objem dopravy, frekvenci nebo pravidelnost služby, typ nebo typy letadel provozovaných leteckými dopravci druhé strany, ani nevyžaduje registraci letových řádů, programů nepravidelných letů nebo provozních plánů leteckými dopravci druhé strany, s výjimkou požadavků z celních, technických, provozních či ekologických (v souladu s článkem 15) důvodů na základě jednotných podmínek v souladu s článkem 15 [Chicagské] úmluvy.

5. Kterýkoli letecký dopravce může vykonávat mezinárodní leteckou dopravu bez jakýchkoli omezení týkajících se změny, v libovolném místě, typu a počtu provozovaných letadel [...]"

19 Článek 7 téže dohody, nadepsaný „Uplatňování právních předpisů“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Právní předpisy jedné strany, které se týkají vstupu letadel vykonávajících mezinárodní leteckou dopravu na její území nebo odletu z něj nebo provozu a navigace těchto letadel během pobytu na jejím území, se použijí pro letadla leteckého dopravce druhé strany a musí být těmito letadly při přiletu na území první strany, odletu z něj a pobytu na něm dodržovány.“

20 Článek 10 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ mimo jiné stanoví, že letečtí dopravci každé strany mají právo zřídit kanceláře na území druhé strany za účelem propagace a prodeje služeb letecké dopravy a souvisejících činností. Mají také právo provádět ve volně směnitelných měnách prodej služeb letecké dopravy na území druhé strany přímo nebo nepřímo, a to podle svého uvážení prostřednictvím svých obchodních zástupců nebo jiných prostředníků, které jmenují. Letečtí dopravci každé strany navíc na základě téhož článku mohou platit místní výdaje, včetně zakoupení

paliva, na území druhé strany ve volně směnitelných měnách. Mohou také uzavírat ujednání o marketingové spolupráci v oblastech, jako je ujednání o nákupu vyhrazené kapacity míst nebo ujednání o společném označování linek, a za určitých podmínek též ujednání o udělení licence (franchising) nebo o nákupu značky (branding) a ujednání o poskytování letadel s posádkou pro mezinárodní leteckou dopravu.

- 21 Článek 11 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, který se týká cel a poplatků, stanoví:

„1. Letadla provozovaná v mezinárodní letecké dopravě leteckými dopravci druhé strany a jejich běžné vybavení, pozemní vybavení, palivo, maziva, spotřebitelný technický materiál, náhradní díly (včetně motorů), palubní zásoby (včetně, mimo jiné, potravin, alkoholických a nealkoholických nápojů, tabáku a v omezeném množství jiných výrobků určených pro prodej nebo k použití cestujícími po dobu letu) a jiné věci určené či používané výhradně pro provoz či údržbu letadla v mezinárodní letecké dopravě jsou na základě vzájemnosti při příletu na území druhé strany osvobozeny od všech dovozních omezení, daní z majetku, kapitálových poplatků, cla, spotřebních daní a podobných poplatků, které a) ukládají vnitrostátní orgány nebo Evropské společenství a b) které nevycházejí z nákladů na poskytované služby, za předpokladu, že tyto vybavení a zásoby zůstávají na palubě letadla.

2. Na základě vzájemnosti jsou od daní, dávek, cel a jiných poplatků uvedených v odstavci 1 tohoto článku, s výjimkou poplatků, které vycházejí z nákladů na poskytované služby, rovněž osvobozeny

[...]

- c) palivo, maziva a spotřebitelný technický materiál přivezené nebo dodané na území jedné ze stran určené pro použití v letadle leteckého dopravce druhé strany provozovaném v mezinárodní letecké dopravě, i když mají být tyto zásoby spotřebovány během části letu prováděného nad územím strany, v které byly naloženy na palubu,

[...]“.

- 22 Článek 15 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, nadepsaný „Životní prostředí“, zní:

„1. Strany uznávají význam ochrany životního prostředí při rozvoji a provádění politiky mezinárodní letecké dopravy za pečlivého zvažování nákladů a přínosů opatření na ochranu životního prostředí při rozvoji této politiky a případně společného prosazování účinných celosvětových řešení. Strany mají proto v úmyslu spolupracovat, aby ekonomicky efektivním způsobem omezily nebo snížily dopad mezinárodní letecké dopravy na životní prostředí.

2. Pokud strana zvažuje navržená opatření v oblasti životního prostředí na regionální, celostátní nebo místní úrovni, měla by vyhodnotit možné nepříznivé dopady na výkon práv obsažených v této dohodě, a pokud jsou tato opatření přijata, měla by přijmout vhodné kroky ke zmírnění těchto nepříznivých dopadů. Na žádost jedné ze stran poskytne druhá strana popis takového hodnocení a zmírňujících opatření.

3. Při stanovení opatření na ochranu životního prostředí musí být dodržovány normy ochrany životního prostředí v letectví přijaté [organizací ICAO] a uvedené

v přílohách [Chicagské] úmluvy, s výjimkou případů, ve kterých byly oznámeny rozdíly. Strany přijímají opatření na ochranu životního prostředí, která mají vliv na letecké služby podle této dohody, v souladu s článkem 2 a čl. 3 odst. 4 této dohody.

4. Strany potvrzují odhodlání členských států a Spojených států uplatňovat zásadu vyváženého přístupu.

[...]

6. Strany schvalují a podporují výměnu informací a pravidelný dialog mezi odborníky, zejména prostřednictvím stávajících komunikačních kanálů, za účelem posílení spolupráce v souladu s platnými právními předpisy při řešení dopadů mezinárodní letecké dopravy na životní prostředí a jejich zmírňování, včetně:

[...]

e) výměny názorů o problémech a možnostech na mezinárodních fórech zabývajících se dopady letecké dopravy na životní prostředí, případně včetně koordinace stanovisek.

7. Pokud o to strany požádají, smíšený výbor vypracuje za pomoci odborníků doporučení ohledně možných společných prvků a souladu tržních opatření týkajících se leteckých emisí, která strany provedly, aby se zamezilo zdvojení opatření a nákladů a v největším možném rozsahu se snížila administrativní zátěž leteckých dopravců.

Provádění těchto doporučení podléhá internímu schválení nebo ratifikaci podle požadavků každé ze stran.

8. Pokud se jedna strana domnívá, že určitá záležitost týkající se ochrany životního prostředí v letectví, včetně navržených nových opatření, vzbuzuje obavy z hlediska uplatňování nebo provádění této dohody, může požádat o svolání smíšeného výboru podle článku 18 s cílem posoudit tuto otázku a vypracovat vhodná řešení v případě, že se zjistí oprávněnost těchto obav.“

- ²³ Článek 19 odst. 1 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ stanoví, že všechny spory týkající se uplatňování nebo výkladu této dohody mohou být za určitých podmínek, a nejsou-li vyřešeny na zasedání smíšeného výboru, na základě dohody stran postoupeny určité osobě nebo orgánu k rozhodnutí. Pokud se na tom strany nedohodnou, předloží se spor na žádost kterékoli strany k rozhodnutí v rozhodčím řízení v souladu s postupem uvedeným v tomtéž článku 19.

B – *Unijní právo*

- ²⁴ Rada přijala rozhodnutí 94/69/ES ze dne 15. prosince 1993 o uzavření Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (Úř. věst. 1994, L 33, s. 11; Zvl. vyd. 11/19, s. 167) a rozhodnutí 2002/358/ES ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. L 130, s. 1; Zvl. vyd. 11/42, s. 24). Článek 2 první pododstavec posledně uvedeného rozhodnutí stanoví, že Unie a její členské státy splní své závazky vyplývající z Kjótského protokolu společně.

- ²⁵ Vzhledem k tomu, že obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů bude spolu s dalšími opatřeními představovat hlavní nedílnou součást strategie Společenství v boji proti změnám klimatu, Komise představila dne 8. března 2000 zelenou knihu o obchodování s emisemi skleníkových plynů v Evropské unii [KOM(2000) 87 v konečném znění].

1. Směrnice 2003/87/ES

- ²⁶ Na základě čl. 175 odst. 1 ES byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631).
- ²⁷ Podle pátého bodu odůvodnění této směrnice je jejím cílem přispět k efektivnějšímu plnění závazků ohledně snížení antropogenních emisí skleníkových plynů, které na sebe vzala Unie a její členské státy v rámci Kjótského protokolu v souladu s rozhodnutím 2002/385, prostřednictvím účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „povolenky“) při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti.
- ²⁸ Podle dvacátého třetího bodu odůvodnění uvedené směrnice by obchodování s povolenkami „mělo tvořit část obsažného a souvislého balíku politik a opatření prováděných na úrovni členských států a na úrovni Společenství“. V první větě dvacátého pátého bodu odůvodnění téže směrnice se upřesňuje, že „[p]olitiky a opatření je třeba provádět na úrovni členských států a na úrovni Společenství pro všechna odvětví hospodářství Evropské unie a ne pouze v odvětvích průmyslu a energetiky, aby se dosáhla podstatná snížení emisí“.

29 Článek 1 směrnice 2003/87 vymezuje její předmět takto:

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

30 Směrnice 2003/87 se podle svého čl. 2 odst. 1 použije na emise z činností uvedených v její příloze I a na šest skleníkových plynů uvedených v její příloze II, mezi nimiž je i CO₂.

2. Směrnice 2008/101

31 Směrnice 2003/87 ve svém čl. 30 odst. 2 stanoví, že na základě zkušeností s uplatňováním této směrnice měla Komise vypracovat do 30. června 2006 zprávu, případně s připojenými příslušnými návrhy, o uplatňování téže směrnice, ve které bude mimo jiné posuzovat „[zda a jak] by měla být změněna příloha I, aby zahrnovala další relevantní odvětví, mimo jiné odvětví chemického průmyslu, zpracování hliníku a oblast dopravy, jiné činnosti a emise jiných skleníkových plynů uvedených v příloze II, s cílem zlepšit ekonomickou účinnost systému“.

32 V této souvislosti přijal unijní zákonodárce směrnici 2008/101, kterou se směrnice 2003/87 mění tak, že se do systému pro obchodování s povolenkami začleňuje oblast letectví.

- 33 Osmý až jedenáctý, čtrnáctý, sedmnáctý a dvacátý první bod odůvodnění směrnice 2008/101 znějí:

- „(8) Kjótský protokol k [rámcové úmluvě] [...] vyžaduje, aby rozvinuté země v rámci [ICAO] omezily nebo snížily emise skleníkových plynů z letecké dopravy, na které se nevztahuje Montrealský protokol [o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu].
- (9) I když Společenství není smluvní stranou Chicagské úmluvy [...], jsou všechny členské státy smluvními stranami uvedené úmluvy a členy ICAO. Členské státy nadále podporují spolupráci s ostatními státy, jež jsou členy ICAO, na vypracování opatření, včetně tržně orientovaných nástrojů, zaměřených na řešení dopadů letectví na změnu klimatu. Na šestém zasedání výboru ICAO pro ochranu životního prostředí v letectví v roce 2004 bylo dohodnuto, že systém obchodování s emisemi určený pro letectví založený na novém právním nástroji pod záštitou ICAO se nezdá být dostatečně zajímavý, a neměl by tedy být nadále prováděn. Proto rezoluce A35-5 přijatá na 35. shromáždění ICAO, které se konalo v září roku 2004, nenavrhovala nový právní nástroj, ale místo toho potvrdila otevřené obchodování s emisemi a možnost, aby státy začlenily emise z mezinárodní letecké dopravy do svých systémů obchodování s emisemi. Příloha L rezoluce A36-22 přijaté na 36. shromáždění ICAO, které se konalo v září roku 2007, naléhavě vyzývá smluvní státy, aby nepoužívaly systém obchodování s emisemi na provozovatele letadel jiných smluvních států, pokud spolu tyto státy neuzavřou vzájemnou dohodu. Členské státy Evropského společenství a patnáct dalších evropských států připomněly, že Chicagská úmluva výslovně uznává právo každé smluvní strany uplatňovat nediskriminačním způsobem vlastní právní předpisy týkající se letectví na letadla všech států, vznesly k této rezoluci námitku a vyhradily si podle Chicagské úmluvy právo na přijetí

a nediskriminační uplatňování [tržních] opatření na všechny provozovatele letadel všech států poskytující služby z jejich území, na něj nebo v rámci něj.

- (10) V šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí zavedeném rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES [...] se stanoví, že Společenství určí a přijme zvláštní opatření na snížení emisí skleníkových plynů z letectví, pokud takové opatření nebylo schváleno v rámci ICAO do roku 2002. Ve svých závěrech z října roku 2002, prosince roku 2003 a října roku 2004 Rada opakovaně vyzvala Komisi, aby navrhla opatření na snížení dopadů mezinárodní letecké dopravy na změnu klimatu.
- (11) Aby se dosáhlo nezbytného podstatného snížení, je třeba politiky a opatření provádět na úrovni členských států a na úrovni Společenství ve všech odvětvích hospodářství Společenství. Pokud by vliv letectví na změnu klimatu nadále vzrůstal, značně by to oslabilo snížení, jichž za účelem boje proti změně klimatu dosáhla jiná odvětví.

[...]

- (14) Cílem změn směrnice 2003/87/ES provedených touto směrnicí je snížit dopady na změnu klimatu, které souvisejí s letectvím, začleněním emisí z činností v oblasti letectví do systému Společenství.

[...]

- (17) Společenství a jeho členské státy by měly i nadále usilovat o dosažení dohody o globálních opatřeních na snížení emisí skleníkových plynů z letectví. Systém Společenství může sloužit jako vzor pro využití obchodování s emisemi na celém světě. Společenství a jeho členské státy by měly být při provádění této směrnice nadále v kontaktu s třetími osobami a vybízet třetí země, aby přijaly odpovídající opatření. Pokud třetí země přijme opatření na omezení dopadu letů do Společenství na klimatické podmínky, která budou mít přinejmenším srovnatelný dopad na životní prostředí jako tato směrnice, měla by Komise po konzultaci s touto třetí zemí zvážit dostupné možnosti s cílem zajistit optimální součinnost mezi systémem Společenství a opatřeními dané země. Systémy pro obchodování s emisemi vyvíjené nyní ve třetích zemích začínají umožňovat optimální součinnost se systémem Společenství, pokud jde o začlenění letectví do těchto systémů. Dvoustranná opatření týkající se propojení systému Společenství s ostatními systémy obchodování s cílem vytvořit společný systém nebo zohledňující rovnocenná opatření, která mají zabránit zdvojení právní úpravy, by mohla vést k uzavření celosvětové dohody. V případech, kdy jsou tato dvoustranná opatření přijata, může Komise pozměnit druhy činností v oblasti letectví zahrnuté do systému Společenství, a to včetně následných úprav celkového množství povolenek, které mají být vydány provozovatelům letadel.

[...]

- (21) Plná harmonizace podílu povolenek vydaných zdarma všem provozovatelům letadel účastnícím se systému Společenství je vhodná za účelem zajištění stejných podmínek pro provozovatele letadel, a to s ohledem na skutečnost, že každý provozovatel letadla bude, pokud jde o všechny lety uskutečňované do EU, z ní nebo v jejím rámci, podléhat regulaci jediného členského státu a ustanovením o nediskriminaci dvoustranných dohod o leteckých službách se třetími zeměmi.“

- 34 Na základě čl. 1 bodu 4 směrnice 2008/101 nyní směrnice 2003/87 obsahuje kapitulu II, která zní:

„Kapitola II

Letectví

Článek 3a

Oblast působnosti

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

[...]

Článek 3c

Celkový počet povolenek pro letectví

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

2. Pro období uvedené v čl. 11 odst. 2 počínající dnem 1. ledna 2013, a nedojde-li k žádným změnám v návaznosti na přezkum podle čl. 30 odst. 4, pro každé následující období se celkové množství povolenek, které mají být přiděleny provozovatelům letadel, rovná 95 % historických emisí z letectví vynásobených počtem let v daném období.

[...]

Článek 3d

Způsob přidělování povolenek pro letectví prostřednictvím dražby

1. V období uvedeném v čl. 3c odst. 1 se vydraží 15 % povolenek.
2. Od 1. ledna 2013 se vydraží 15 % povolenek. Tento procentní podíl lze v rámci všeobecného přezkumu této směrnice zvýšit.
3. Bude přijato nařízení obsahující podrobná ustanovení pro dražby povolenek, které nemusí být vydány zdarma, podle odstavců 1 a 2 tohoto článku nebo čl. 3f odst. 8 prováděné členskými státy. Množství povolenek, které mají v každém období jednotlivé členské státy vydražit, je úměrné jejich podílu na celkovém množství emisí způsobených letectvím ve všech členských státech za referenční rok [...]

[...]

4. Způsob použití příjmů z dražby povolenek určí členské státy. Tyto příjmy by se měly využít za účelem boje proti změně klimatu v EU a třetích zemích mimo jiné na opatření ke snižování emisí skleníkových plynů, na přizpůsobení se dopadům změny klimatu v EU a ve třetích zemích, zejména v rozvojových zemích, na financování výzkumu a vývoje v oblasti zmírňování a přizpůsobování se, včetně letectví a letecké dopravy, na snížení emisí prostřednictvím dopravy s nízkými hodnotami emisí a na pokrytí nákladů na správu systému. Výnosy z dražby by měly být použity také na financování příspěvků do Globálního fondu pro energetickou účinnost a obnovitelnou energii a na opatření proti odlesňování.

[...]

Článek 3e

Přidělování (alokace) a vydávání povolenek provozovatelům letadel

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

[...]“

- 35 Podle čl. 1 bodu 10 písm. b) směrnice 2008/101 se do článku 12 směrnice 2003/87 vkládá odstavec 2a, který zní:

„Členský stát správy zajistí, aby do 30. dubna každého roku každý provozovatel letadla vyřadil počet povolenek rovnající se celkovým emisím z činností v oblasti letectví uvedených v příloze I za předchozí kalendářní rok, které tento provozovatel letadla uskutečňuje, ověřených podle článku 15. Členské státy zajistí, aby povolenky vyřazené podle tohoto odstavce byly následně zrušeny.“

- 36 Podle čl. 1 bodu 14 písm. b) směrnice 2008/101 se odstavce 2 a 3 článku 16 směrnice 2003/87 nahrazují tímto:

„2. Členské státy zajistí, aby byla zveřejněna jména provozovatelů a provozovatelů letadel, kteří porušují požadavky na vyřazení dostačujícího množství povolenek podle této směrnice.

3. Členské státy zajistí, aby každý provozovatel a provozovatel letadla, který do 30. dubna každého roku nevyřadí dostačující množství povolenek ke krytí svých emisí během předchozího roku, musel zaplatit pokutu za překročení emisí. Pokuta za překročení emisí činí 100 [eur] za každou vypuštěnou tunu ekvivalentu oxidu uhličitého, pro kterou provozovatel nebo provozovatel letadla nevyřadil povolenky. Platba pokuty za překročení emisí nezprošťuje provozovatele nebo provozovatele letadla povinnosti vyřadit povolenky ve výši tohoto překročení emisí, až bude vyřazovat povolenky pro následující kalendářní rok.“

- 37 Článek 1 bod 14 písm. c) směrnice 2008/101 dále stanoví, že se do článku 16 směrnice 2003/87 doplňuje odstavec 5, který zní:

„V případě, že provozovatel letadla nesplňuje požadavky této směrnice a jiná donucovací opatření jejich dodržování nezajistila, může jeho členský stát správy požádat Komisi, aby rozhodla o uložení zákazu provozování letecké dopravy dotčenému provozovateli letadla.“

- 38 Podle čl. 1 bodu 18 směrnice 2008/101 se do směrnice 2003/87 vkládá článek 25a, nadepsaný „Opatření třetích zemí na snížení dopadu letectví na změnu klimatu“, který zní:

„1. Pokud třetí země přijme opatření na snížení dopadu letů odlétajících z této země a přistávajících ve Společenství na změnu klimatu, Komise po konzultaci s danou třetí zemí a členskými státy v rámci výboru uvedeného v čl. 23 odst. 1 zváží dostupné možnosti s cílem zajistit optimální součinnost mezi systémem Společenství a opatřeními dané země.

V případě potřeby může Komise přijmout změny umožňující vyloučení letů přilétajících z dotčené třetí země z činností v oblasti letectví uvedených v příloze I nebo umožňující jakékoliv další změny činností v oblasti letectví uvedených v příloze I, jež jsou vyžadovány na základě dohody podle čtvrtého pododstavce. Tato opatření, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky této směrnice, se přijímají regulativním postupem s kontrolou podle čl. 23 odst. 3.

Jakékoliv další změny této směrnice mohou být Komisí navrženy Evropskému parlamentu a Radě.

V souladu s čl. 300 odst. 1 Smlouvy může Komise rovněž případně předložit Radě doporučení týkající se zahájení jednání s cílem uzavřít dohodu s dotčenou třetí zemí.

2. Společenství a jeho členské státy i nadále usilují o dosažení dohody o celosvětových opatřeních na snížení emisí skleníkových plynů z letectví. S ohledem na uvedenou dohodu Komise zváží, zda jsou změny této směrnice, pokud jde o provozovatele letadel, nezbytné.“

- ³⁹ Na základě přílohy směrnice 2008/101 je příloha I směrnice 2003/87 nově nazvána „Kategorie činností, na které se vztahuje tato směrnice“ a bod 2 úvodu před tabulkou obsaženou v této příloze I je doplněn o následující pododstavec:

„Od 1. ledna 2012 se začleňují všechny lety, které přilétají na letiště umístěné na území členského státu, na které se vztahuje Smlouva, nebo které z uvedeného letiště odlétají.“

- ⁴⁰ Přílohou směrnice 2008/101 se též mění příloha IV směrnice 2003/87, a to tak, že se do této přílohy doplňuje část B nadepsaná „Monitorování a podávání zpráv o emisích z činností v oblasti letectví“, která zní:

„Monitorování emisí oxidu uhličitého

Emise se monitorují pomocí výpočtu. Pro výpočet emisí se použije vzorec:

spotřeba paliva $\times$ emisní faktor.

Spotřeba paliva zahrnuje palivo spotřebované pomocným palubním zdrojem. Je-li to možné, použije se skutečná spotřeba paliva pro každý let, která se vypočte za použití tohoto vzorce:

množství paliva obsaženého v nádržích letadla, jakmile je dokončeno doplnění paliva pro let – množství paliva obsaženého v nádržích letadla, jakmile je dokončeno doplnění paliva pro následující let + palivo doplněné pro tento následující let.

[...]

Pro každý let a pro každé palivo se provádějí samostatné výpočty.

Podávání zpráv o emisích

Všichni provozovatelé letadel uvedou ve své zprávě podle čl. 14 odst. 3 tyto informace:

A. Identifikační údaje o provozovateli letadla, včetně:

- jména provozovatele letadla,
- jeho členského státu správy,

[...]

B. Pro každý druh paliva, z něhož se vypočítávají emise:

- spotřeba paliva,
- emisní faktor,
- celkové agregované emise ze všech letů vykonávaných během období, za které se zpráva podává, které spadají do činností provozovatele letadla v oblasti letectví uvedených v příloze I,

- agregované emise:
 - ze všech letů vykonaných během období, za které se zpráva podává, které spadají do činností provozovatele letadla v oblasti letectví uvedených v příloze I a které odlétly z letiště umístěného na území členského státu a přilétly na letiště umístěné na území téhož členského státu,
 - ze všech dalších letů vykonaných během období, za které se zpráva podává, které spadají do činností provozovatele letadla v oblasti letectví uvedených v příloze I,
- agregované emise ze všech letů vykonaných během období, za které se zpráva podává, které spadají do činností provozovatele letadla v oblasti letectví uvedených v příloze I a které:
 - odlétly z jednotlivých členských států a
 - přilétly do jednotlivých členských států ze třetí země,
- míra nejistoty.

Monitorování údajů o tunokilometrech pro účely článků 3e a 3f

Pro účely žádostí o přidělování povolenek v souladu s čl. 3e odst. 1 nebo čl. 3f odst. 2 se objem činností v oblasti letectví vypočte v tunokilometrech za použití tohoto vzorce:

tunokilometry = vzdálenost × užitečné zatížení

kde

„vzdáleností“ se rozumí vzdušná vzdálenost mezi letištěm odletu a letištěm příletu plus dodatečný fixní faktor 95 km a

„užitečným zatížením“ se rozumí celková hmotnost přepravovaného nákladu, pošty a cestujících.

[...]“

C – Vnitrostátní právo

⁴¹ Ve Spojeném království byla směrnice 2008/101 provedena nařízením z roku 2009 o systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů z letectví (Aviation Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2009, SI 2009, č. 2301) a dalšími předpisy, které měly být přijaty v průběhu roku 2010.

II – Skutkový stav v původním řízení a předběžné otázky

- 42 Nezisková organizace Air Transport Association of America je podle informací předkládajícího soudu předním sdružením zabývajícím se obchodem a službami v oblasti pravidelné letecké dopravy ve Spojených státech amerických. Letecké společnosti American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. a United Airlines Inc. provozují letecké spoje ve Spojených státech amerických, v Evropě i ve zbytku světa. Jejich členským státem správy ve smyslu směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101 je Spojené království.
- 43 Dne 16. prosince 2009 podaly ATA a další k předkládajícímu soudu žalobu na zrušení opatření, jimiž se směrnice 2008/101 provádí ve Spojeném království a která spadají do působnosti Secretary of State for Energy and Climate Change. Na podporu své žaloby poukázaly na protiprávnost této směrnice z hlediska mezinárodního smluvního a obyčejového práva.
- 44 Dne 28. května 2010 povolil předkládající soud organizacím International Air Transport Association (IATA) a National Airlines Council of Canada vstup do řízení jako vedlejší účastnice na podporu žaloby ATA a dalších a pěti organizacím na ochranu životního prostředí, jmenovitě Aviation Environment Federation, WWF-UK, European Federation for Transport and Environment, Environmental Defense Fund a Earthjustice, vstup do řízení jako vedlejší účastnice na podporu Secretary of State for Energy and Climate Change.
- 45 Za těchto podmínek se High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Lze se v projednávané věci dovolávat některé nebo některých z následujících zásad mezinárodního práva za účelem zpochybnění platnosti směrnice 2003/87/ES,

ve znění směrnice 2008/101/ES o začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů [v Unii] [...]:

- a) zásady mezinárodního obyčejového práva, podle které má každý stát úplnou a výlučnou svrchovanost nad svým vzdušným prostorem;
- b) zásady mezinárodního obyčejového práva, podle které si žádný stát nemůže činit platné nároky na podrobení kterékoli části volného moře své svrchovanosti;
- c) zásady mezinárodního obyčejového práva zaručující svobodu přeletu nad volným mořem;
- d) zásady mezinárodního obyčejového práva (jejíž existenci žalovaný popírá), podle které letadlo letící nad volným mořem podléhá výlučné jurisdikci země, ve které je registrováno, není-li v mezinárodní smlouvě výslovně ujednáno jinak;
- e) Chicagské úmluvy (konkrétně článků 1, 11, 12, 15 a 24);
- f) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ (konkrétně článku 7, čl. 11 odst. 2 písm. c) a čl. 15 odst. 3);
- g) Kjótského protokolu (konkrétně čl. 2 odst. 2)?

Je-li odpověď na první otázku kladná:

- 2) Je směrnice [2008/101] neplatná, pokud a v rozsahu, v němž se podle ní systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství vztahuje na ty části letů (obecně nebo v případě letadel zaregistrovaných ve třetích zemích), které se uskutečňují mimo vzdušný prostor členských států, jelikož porušuje některou či některé ze zásad mezinárodního obyčejového práva uvedených [v první otázce]?
- 3) Je směrnice [2008/101] neplatná, pokud a v rozsahu, v němž se podle ní systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství vztahuje na ty části letů (obecně nebo v případě letadel zaregistrovaných ve třetích zemích), které se uskutečňují mimo vzdušný prostor členských států:
 - a) jelikož porušuje článek 1, 11 nebo 12 Chicagské úmluvy;
 - b) jelikož porušuje článek 7 dohody o leteckých službách ,otevřené nebe‘?
- 4) Je směrnice [2008/101] neplatná v rozsahu, v němž se podle ní systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství vztahuje na činnosti v oblasti letectví:
 - a) jelikož porušuje čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu a čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách ,otevřené nebe‘;

- b) jelikož porušuje článek 15 Chicagské úmluvy samotný či ve spojení s čl. 3 odst. 4 a čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách ‚otevřené nebe‘;

- c) jelikož porušuje článek 24 Chicagské úmluvy samotný či ve spojení s čl. 11 odst. 2 písm. c) dohody o leteckých službách ‚otevřené nebe‘?“

III – K předběžným otázkám

A – K první otázce

⁴⁶ Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda se lze v rámci tohoto řízení o předběžné otázce dovolávat zásad a ustanovení mezinárodního práva, které tento soud zmiňuje, za účelem posouzení platnosti směrnice 2008/101 v rozsahu, v němž začleňuje oblast letectví do systému pro obchodování s povolenkami upraveného směrnici 2003/87.

⁴⁷ Hned na úvod je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury nemají vnitrostátní soudy pravomoc prohlásit akty unijních orgánů za neplatné. Účelem pravomocí přiznaných Soudnímu dvoru článkem 267 SFEU je totiž zejména zajistit jednotné používání unijního práva vnitrostátními soudy. Tento požadavek na jednotnost je obzvláště naléhavý, je-li zpochybňována platnost některého aktu unijního práva. Pokud jde o platnost aktů unijního práva, odlišným přístupem soudů členských států by mohla

být ohrožena samotná celistvost unijního právního řádu a dotčen základní požadavek právní jistoty (rozsudek ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 27 a citovaná judikatura).

- 48 Pouze Soudní dvůr má tedy pravomoc určit, že je takový unijní akt, jakým je směrnice 2008/101, neplatný (viz rozsudky ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, Recueil, s. 4199, bod 17; ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest, C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, bod 17; ze dne 21. března 2000, Greenpeace France a další, C-6/99, Recueil, s. I-1651, bod 54; IATA a ELFAA, uvedení výše, bod 27, jakož i ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. s. I-5667, bod 54).

1. K uplatněným mezinárodním úmluvám

- 49 Úvodem je třeba poukázat na to, že podle zásad mezinárodního práva se unijní orgány, které mají pravomoc sjednat a uzavřít mezinárodní dohodu, mohou s příslušnými třetími státy dohodnout na účincích, které mají ustanovení této dohody vyvolat ve vnitrostátním právním řádu smluvních stran. Pouze tehdy, pokud dohoda tuto otázku neupravuje, musí o ní rozhodnout příslušné soudy, a zejména Soudní dvůr, stejně jako o jakékoli jiné otázce výkladu týkající se použití dohody v Unii (viz rozsudky ze dne 26. října 1982, Kupferberg, 104/81, Recueil, s. 3641, bod 17, a ze dne 23. listopadu 1999, Portugalsko v. Rada, C-149/96, Recueil, s. I-8395, bod 34).
- 50 Rovněž je třeba připomenout, že pokud Unie uzavře mezinárodní dohodu, pak je taková dohoda podle čl. 216 odst. 2 SFEU pro unijní orgány závazná, a má tudíž přednost před unijními akty (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo, C-61/94, Recueil, s. I-3989, bod 52; ze dne 12. ledna 2006, Algemene

Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Sb. rozh. s. I-609, bod 25; ze dne 3. června 2008, Intertanko a další, C-308/06, Sb. rozh. s. I-4057, bod 42, jakož i ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, bod 307).

- 51 Z toho vyplývá, že platnost unijního aktu může být dotčena, je-li tento akt s takovými pravidly mezinárodního práva neslučitelný. Je-li neplatnost takového aktu uplatňována před vnitrostátním soudem, ověří Soudní dvůr, jak ho o to žádá předkládající soud v rámci první otázky, zda jsou ve věci, která mu byla předložena, splněny jisté podmínky, aby bylo možné určit, zda může být na základě článku 267 SFEU posouzena platnost daného aktu unijního práva z hlediska uplatňovaných pravidel mezinárodního práva (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Intertanko a další, bod 43).
- 52 Unie totiž musí být předně těmito pravidly vázána (viz rozsudky ze dne 12. prosince 1972, International Fruit Company a další, 21/72 až 24/72, Recueil, s. 1219, bod 7, jakož i Intertanko a další, uvedený výše, bod 44).
- 53 Soudní dvůr může dále zkoumat platnost aktu unijního práva z hlediska mezinárodní smlouvy pouze tehdy, pokud tomu nebrání povaha ani systematika této smlouvy (viz rozsudek ze dne 9. září 2008, FIAMM a další v. Rada a Komise, C-120/06 P a C-121/06 P, Sb. rozh. s. I-6513, bod 110).
- 54 Konečně umožňuje-li povaha a systematika předmětné smlouvy, aby byla platnost aktu unijního práva přezkoumána z hlediska ustanovení této smlouvy, je navíc ještě třeba, aby ustanovení této smlouvy uplatňovaná za účelem přezkoumání platnosti aktu unijního práva byla z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná (viz výše uvedené rozsudky IATA a ELFAA, bod 39, jakož i Intertanko a další, bod 45).

- 55 Takováto podmínka je splněna, obsahuje-li uplatňované ustanovení jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podmíněny vydáním žádného pozdějšího aktu (viz rozsudky ze dne 30. září 1987, Demirel, 12/86, Recueil, s. 3719, bod 14; ze dne 15. července 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre, C-213/03, Sb. rozh. s. I-7357, bod 39, jakož i ze dne 8. března 2011, Lesoochrannárske zoskupenie, C-240/09, Sb. rozh. s. I-1255, bod 44 a citovaná judikatura).
- 56 V případě ustanovení úmluv zmíněných předkládajícím soudem je proto třeba ověřit, zda jsou podmínky připomenuté v bodech 52 až 54 tohoto rozsudku skutečně splněny.

a) K Chicagské úmluvě

- 57 Jak vyplývá ze třetího odstavce úvodu Chicagské úmluvy, tato úmluva stanoví „některé zásady a úpravy, aby se mezinárodní civilní letectví mohlo bezpečně a spořádaně vyvíjeti a aby se mezinárodní letecké dopravní služby mohly zřizovati na podkladě stejných možností a zdravě a hospodárně provozovati“.
- 58 Tato úmluva má širokou oblast působnosti, neboť upravuje mimo jiné právo nepravidelného letu, včetně přeletu nad územím smluvních států, zásady platné pro leteckou kabotáž, podmínky, za nichž letadlo způsobilé být řízeno bez pilota smí létat bez pilota nad územím smluvního státu, vymezení oblastí, které určí smluvní státy a nad nimiž je zakázáno létat z důvodů vojenské nezbytnosti nebo veřejné bezpečnosti, přistávání letadel na celním letišti, platnost leteckých předpisů, pravidla pro létání, uplatňování

letištních a podobných poplatků, státní příslušnost letadel a opatření k usnadnění letectví, jako je usnadnění formalit, zavedení celního a přistěhovaleckého řízení, jakož i pomocná letecká zařízení a normalizační soustavy.

- 59 Chicagská úmluva také stanoví podmínky, jimž musí vyhovovat letadla, zejména podmínky týkající se dokladů, které musí být na palubě letadla, radiové výstroje letadel, osvědčení o způsobilosti k letu, uznávání osvědčení a průkazů nebo také omezení dopravy zboží. Tato úmluva mimoto stanoví, že ICAO zavede mezinárodní normy a doporučené předpisy.
- 60 Jak již bylo řečeno v bodě 3 tohoto rozsudku, je nesporné, že Unie stranou uvedené úmluvy není, ale že její stranou jsou všechny členské státy.
- 61 V tomto ohledu sice z čl. 351 prvního pododstavce SFEU vyplývá povinnost unijních orgánů nezasahovat do plnění závazků členských států vyplývajících ze smlouvy uzavřené před 1. lednem 1958, jako je Chicagská úmluva, je ale třeba připomenout, že účelem této povinnosti orgánů je umožnit dotyčným členským státům plnění jejich závazků z dřívější úmluvy, aniž je tím Unie vázána ve vztahu ke třetím státům, které jsou stranou této úmluvy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 14. října 1980, Burgoa, 812/79, Recueil, s. 2787, body 8 a 9).
- 62 Ve věci v původním řízení je proto Unie ustanoveními této mezinárodní úmluvy vázána, pouze pokud a v rozsahu, v němž Unie na základě Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU převzala pravomoci, které dosud v oblasti působnosti uvedené úmluvy popsané v bodech 57 až 59 tohoto rozsudku vykonávaly členské státy Unie (viz v tomto

smyslu rozsudky *International Fruit Company* a další, uvedený výše, bod 18; ze dne 14. července 1994, *Peralta*, C-379/92, *Recueil*, s. I-3453, bod 16, jakož i ze dne 22. října 2009, *Bogiatzi*, C-301/08, *Sb. rozh. s. I-10185*, bod 25).

⁶³ Aby byla Unie úmluvou vázána, je totiž zapotřebí, aby v plném rozsahu převzala pravomoci vyplývající z dané úmluvy, které dosud vykonávaly členské státy, a aby tak na ni byly tyto pravomoci v plném rozsahu přeneseny (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky *Intertanko* a další, bod 49, jakož i *Bogiatzi*, bod 33). Skutečnost, že předmětem nebo cílem jednoho nebo více aktů unijního práva může být začlenění některých ustanovení obsažených v mezinárodní dohodě, kterou Unie sama neschválila, do unijního práva, tedy ještě nestačí k tomu, aby Soudnímu dvoru příslušelo přezkoumávat legalitu tohoto aktu nebo aktů unijního práva z hlediska uvedené dohody (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Intertanko* a další, bod 50).

⁶⁴ Jak v podstatě uvedla švédská vláda ve svém písemném vyjádření, čl. 80 odst. 2 ES i čl. 100 odst. 2 SFEU stanoví, že Unie může přijmout vhodná ustanovení v oblasti letecké dopravy.

⁶⁵ V tomto ohledu je nutno uvést, že některé aspekty spadající do působnosti Chicagské úmluvy byly upraveny na úrovni Unie, zejména na základě čl. 80 odst. 2 ES. V bodě 23 rozsudku ze dne 25. ledna 2011, *Neukirchinger* (C-382/08, *Sb. rozh. s. I-139*), již Soudní dvůr uvedl, že v oblasti letecké dopravy se jedná například o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví (Úř. věst. L 240, s. 1; Zvl. vyd. 07/07, s. 30) a o nařízení Rady (EHS) č. 3922/91 ze dne 16. prosince 1991 o harmonizaci technických požadavků a správních postupů v oblasti civilního letectví (Úř. věst. L 373, s. 4; Zvl. vyd. 07/01, s. 348), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1900/2006 ze dne 20. prosince 2006 (Úř. věst. L 377, s. 176).

- ⁶⁶ Unijní zákonodárce rovněž přijal směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/93/ES ze dne 12. prosince 2006 o regulaci provozu letadel uvedených v části II kapitoly 3 svazku 1 přílohy 16 k Úmluvě o mezinárodním civilním letectví, druhé vydání (1988) (Úř. věst. L 374, s. 1).
- ⁶⁷ Pokud jde o problematiku zdanění doplňovaného paliva, Rada také přijala směrnici 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (Úř. věst. L 283, s. 51; Zvl. vyd. 09/01, s. 405), jejíž čl. 14 odst. 1 písm. b) upravuje daňové osvobození energetických produktů dodávaných jako pohonné hmoty nebo paliva pro jiný druh létání než soukromé rekreační létání, a to za tím účelem – jak vyplývá z dvacátého třetího bodu odůvodnění této směrnice – aby Unie splnila zejména některé mezinárodní závazky, včetně těch, které se týkají osvobození energetických produktů určených pro civilní leteckou dopravu od daně, které se vztahuje na letecké společnosti na základě Chicagské úmluvy a dvoustranných mezinárodních smluv o leteckých službách uzavřených Uníí nebo jejími členskými státy s některými třetími státy (viz rozsudek ze dne 1. prosince 2011, *Systeme Helmholtz*, C-79/10, Sb. rozh. s. I-12511, body 24 a 25).
- ⁶⁸ Dále je třeba poukázat na skutečnost, že přijetím rozhodnutí Rady 2011/530/EU ze dne 31. března 2011 o podpisu, jménem Unie, a prozatímním provádění Memoranda o spolupráci mezi Evropskou unií a Mezinárodní organizací pro civilní letectví, kterým se stanoví rámec pro posílenou spolupráci (Úř. věst. L 232, s. 1), měla Unie v úmyslu vytvořit rámec pro spolupráci v oblasti bezpečnostních auditů a inspekci z hlediska norem uvedených v příloze 17 k Chicagské úmluvě.
- ⁶⁹ Unie sice navíc získala jisté výlučné pravomoci sjednávat se třetími státy závazky spadající do působnosti unijní právní úpravy v oblasti mezinárodní letecké dopravy, a tím pádem i do oblasti působnosti Chicagské úmluvy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne

5. listopadu 2002, Komise v. Německo, C-476/98, Recueil, s. I-9855, bod 124), to však neznámá, že by byla nadána výlučnou pravomocí pro celou oblast mezinárodního civilního letectví, kterou tato úmluva pokrývá.

- 70 Jak zdůrazňuje francouzská a švédská vláda, členské státy si totiž ponechaly takové pravomoci v oblasti působnosti uvedené úmluvy, jako jsou pravomoci při udělování provozních práv, stanovování letištních poplatků nebo také určování oblastí na svém území, nad nimiž je zakázáno létat.
- 71 Proto je nutno uzavřít, že jelikož Unie dosud v plném rozsahu nepřevzala pravomoci dříve vykonávané členskými státy v oblasti působnosti Chicagské úmluvy, není Unie touto úmluvou vázána.
- 72 Z toho vyplývá, že v rámci tohoto řízení o předběžné otázce Soudní dvůr nemůže zkoumat platnost směrnice 2008/101 z hlediska Chicagské úmluvy jako takové.

b) Ke Kjótskému protokolu

- 73 Z rozhodnutí 94/69 a 2002/358 vyplývá, že Kjótský protokol byl Uní schválen. Ustanovení této dohody tedy tvoří od jejího vstupu v platnost nedílnou součást unijního právního řádu (viz rozsudek ze dne 30. dubna 1974, Haegeman, 181/73, Recueil, s. 449, bod 5).

- 74 Při zjišťování, zda Soudní dvůr může posuzovat platnost směrnice 2008/101 z hlediska tohoto protokolu, je tedy třeba určit, zdali jeho povaha a systematika takovému zkoumání nebrání a zdali jsou dále jeho ustanovení, zejména čl. 2 odst. 2, z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná, a mohou tak jednotlivcům v Unii poskytnout právo dovolávat se jich před soudem za účelem zpochybnění legality takového aktu unijního práva, jako je tato směrnice.
- 75 V tomto ohledu je nutno uvést, že přijetím Kjótského protokolu měly jeho smluvní strany v úmyslu stanovit cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů a zavázaly se přijmout nezbytná opatření k dosažení těchto cílů. Některým smluvním stranám Kjótského protokolu, které se nacházejí v procesu přechodu k tržnímu hospodářství, tento protokol povoluje určitou míru flexibility při plnění závazků. Uvedený protokol mimoto umožňuje některým smluvním stranám plnit své závazky v oblasti snižování emisí společně. Dále, konference smluvních stran zřízená rámcovou úmluvou je pověřena schvalováním vhodných a účinných postupů a mechanismů zjišťování a řešení případů nedodržování ustanovení uvedeného protokolu.
- 76 Je tedy nutno poukázat na skutečnost, že i když Kjótský protokol upravuje kvantifikované závazky na snížení emisí skleníkových plynů za kontrolní období let 2008–2012, smluvní strany tohoto protokolu mohou své závazky plnit způsobem a tempem, na nichž se dohodnou.
- 77 Konkrétně čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu, zmíněný předkládajícím soudem, stanoví, že smluvní strany tohoto protokolu usilují o omezení nebo snížení emisí některých skleníkových plynů pocházejících ze spalování paliv v letecké dopravě, a to prostřednictvím práce ICAO. Uvedené ustanovení tak každopádně nelze z hlediska jeho obsahu považovat za bezpodmínečné a dostatečně přesné, aby tak mohlo jednotlivci

poskytnout právo dovolávat se jej před soudem za účelem zpochybnění platnosti směrnice 2008/101.

- ⁷⁸ Kjótského protokolu se proto nelze v rámci tohoto řízení o předběžné otázce dovolávat za účelem posouzení platnosti směrnice 2008/101.

c) K dohodě o leteckých službách „otevřené nebe“

- ⁷⁹ Dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ byla jménem Unie schválena rozhodnutími č. 2007/339 a 2010/465. Ustanovení této dohody tedy tvoří od jejího vstupu v platnost nedílnou součást unijního právního řádu (viz výše uvedený rozsudek Haegeman, bod 5).

- ⁸⁰ Na prvním místě tedy vyvstává otázka, zda povaha a systematika dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ dovolují zkoumat platnost směrnice 2008/101 z hlediska této dohody.

- ⁸¹ V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že uvedená dohoda, jak vyplývá ze třetího a čtvrtého odstavce její preambule, má za cíl umožnit leteckým dopravcům smluvních stran nabízet cestujícím i zasilatelům konkurenceschopné ceny a služby na otevřených trzích. Cílem této dohody je také, aby všechna odvětví letecké dopravy, včetně pracovníků leteckých dopravců, požívala výhod takové liberalizované dohody. Smluvní strany této dohody zároveň vyhlásily svůj záměr vytvořit precedens celosvětového významu pro podporu výhod liberalizace v tomto klíčovém hospodářském odvětví.

- 82 Jak uvedla generální advokátka v bodě 91 svého stanoviska, dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ se tedy konkrétně vztahuje na letecké dopravce usazené na území smluvních stran této dohody. O tom svědčí zvláště čl. 3 odst. 2 a 5 a článek 10 této dohody, což jsou ustanovení, která těmto dopravcům přímo přiznávají práva, zatímco ostatní ustanovení této dohody jim ukládají povinnosti.
- 83 Pokud jde o skutečnost, že se smluvní strany podle článku 19 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ dohodly na možnosti řešit všechny spory týkající se uplatňování nebo výkladu dohody v rámci řízení, jež může vést k předložení sporu rozhodčímu soudu, je třeba připomenout, že i když smluvní strany vytvořily institucionální rámec pro vzájemné konzultace a vyjednávání ohledně plnění této dohody, nelze na základě této samotné skutečnosti zcela vyloučit aplikaci této smlouvy soudem (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Kupferberg, bod 20).
- 84 Vzhledem k tomu, že dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ zavádí určitá pravidla, která se mají na letecké dopravce použít přímo a bezprostředně, a mají jim tak přiznávat práva nebo svobody, kterých se lze dovolávat vůči smluvním stranám této dohody, a vzhledem k tomu, že povaha a systematika této dohody tomu nebrání, lze z toho dovodit, že Soudní dvůr může posoudit platnost takového aktu unijního práva, jako je směrnice 2008/101, z hlediska ustanovení takovéto dohody.
- 85 Proto je třeba zkoumat, zda jsou ustanovení této dohody zmíněná předkládajícím soudem z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná, aby Soudní dvůr mohl zkoumat platnost směrnice 2008/101 z hlediska těchto konkrétních ustanovení.

i) K článku 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“

⁸⁶ Jak uvedla generální advokátka v bodě 103 svého stanoviska, článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, nadepsaný „Uplatňování právních předpisů“, upravuje přesnou a bezpodmínečnou povinnost, která se vztahuje na letadla leteckých dopravců smluvních stran této dohody. Podle uvedeného článku totiž platí, že jakmile letadla vykonávající mezinárodní leteckou dopravu vstupují na území některé smluvní strany, pobývají na něm nebo z něj odlétají, použijí se na ně právní předpisy této smluvní strany – bez ohledu na to, zda jde o předpisy týkající se vstupu letadel na její území nebo odletu z něj nebo o předpisy týkající se provozu a navigace těchto letadel – a tyto předpisy jimi musí být dodržovány.

⁸⁷ Uvedeného článku 7 se proto letečtí dopravci mohou v rámci tohoto řízení o předběžné otázce dovolávat za účelem posouzení platnosti směrnice 2008/101.

ii) K článku 11 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“

⁸⁸ Za takových okolností, jako jsou okolnosti v původním řízení, je patrné, že z produktů uvedených v čl. 11 odst. 1 a 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ je relevantní pouze palivo jako takové a že se mimoto nejedná o dodávku takového produktu ve smyslu odstavce 7 tohoto článku.

⁸⁹ Článek 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ v tomto ohledu stanoví, že na základě vzájemnosti je od cel, daní a poplatků osvobozeno mimo jiné palivo přivezené nebo dodané na území Unie určené pro použití v letadle

leteckého dopravce usazeného ve Spojených státech amerických provozovaném v mezinárodní letecké dopravě, i když má být spotřebováno během části letu prováděného nad územím Unie.

- ⁹⁰ Pokud jde o palivo doplňované pro mezinárodní lety, je třeba poukázat na to, že Unie výslovně upravila daňové osvobození energetických produktů dodávaných jako pohonné hmoty nebo paliva pro létání, a to zejména za tím účelem, aby splnila stávající mezinárodní závazky vyplývající z Chicagské úmluvy a závazky, jež pro ni vyplývají z dvoustranných mezinárodních smluv o leteckých službách, které uzavřela s některými třetími státy a které jsou v tomto ohledu stejného charakteru jako dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ (viz výše uvedený rozsudek *Systeme Helmholtz*, body 24 a 25).
- ⁹¹ Mimoto je nesporné, že v případě mezinárodních komerčních letů toto osvobození od daně existovalo již před vydáním směrnice 2003/96 (viz k tomu výše uvedený rozsudek *Systeme Helmholtz*, bod 22) a že uložením povinnosti, která je upravena v čl. 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, osvobodit doplňované palivo od daně smluvní strany této dohody, tj. Unie, členské státy i Spojené státy americké jen zopakovaly, co se týče doplňovaného paliva, povinnost vycházející z mezinárodních úmluv, zejména z Chicagské úmluvy.
- ⁹² Členské státy ani unijní orgány, které předložily vyjádření, konečně vůbec netvrdily, že by v rámci dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ obchodní partner Unie neposkytoval daňové osvobození na palivo doplňované do letadel leteckých dopravců usazených v některém členském státě.
- ⁹³ Z toho vyplývá, že konkrétně v případě paliva podmínka vzájemnosti uvedená v čl. 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ nebrání – zejména za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávané věci, kdy smluvní strany předmětný závazek navzájem splnily – možnosti přímo se dovolávat povinnosti

upravené v uvedeném ustanovení, tj. povinnosti osvobodit doplňované palivo od cel, daní a poplatků, za účelem přezkoumání platnosti směrnice 2008/101.

- ⁹⁴ S ohledem na výše uvedené je třeba připustit, že se v rámci tohoto řízení o předběžné otázce lze za účelem posouzení platnosti směrnice 2008/101 z hlediska tohoto ustanovení dovolávat článku 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, pokud jde o povinnost osvobodit palivo doplňované do letadel provozovaných v mezinárodní letecké dopravě mezi Unií a Spojenými státy americkými od cel, daní a poplatků, s výjimkou poplatků, které vycházejí z nákladů na poskytované služby.

iii) K článku 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4

- ⁹⁵ Pokud jde o první větu odstavce 3 článku 15 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, toto ustanovení ukládá smluvním stranám povinnost dodržovat normy ochrany životního prostředí v letectví uvedené v přílohách k Chicagské úmluvě, s výjimkou případů, ve kterých byly oznámeny rozdíly. Tento dovětek neznámá podmínku, za níž platí povinnost Unie dodržovat uvedené normy, nýbrž možnost odchýlit se od této povinnosti.

- ⁹⁶ Uvedená věta se tedy jeví být bezpodmínečná a dostatečně přesná, aby Soudní dvůr mohl posoudit platnost směrnice 2008/101 z hlediska takového ustanovení (pokud jde o dodržování norem ochrany životního prostředí vycházejících z úmluvy, viz výše uvedený rozsudek *Pêcheurs de l'étang de Berre*, bod 47).

- 97 Druhá věta uvedeného odstavce 3 pak stanoví, že smluvní strany musejí přijmout opatření na ochranu životního prostředí, která mají vliv na letecké služby podle dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, v souladu s článkem 2 a čl. 3 odst. 4 této dohody.
- 98 Unie tedy sice může v rámci uplatňování svých opatření na ochranu životního prostředí přijímat jistá opatření, která vedou k jednostrannému omezení objemu dopravy nebo také frekvence nebo pravidelnosti služby ve smyslu čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, takováto opatření však musí přijmout na základě jednotných podmínek, které jsou v souladu s článkem 15 Chicagské úmluvy, který v podstatě stanoví, že letištní poplatky, které jsou uloženy nebo mohou být uloženy letadlům konajícím pravidelné mezinárodní letecké dopravní služby, nebudou vyšší než letištní poplatky, které by byly placeny domácími letadly konajícími podobné mezinárodní letecké dopravní služby.
- 99 Z toho vyplývá, že s ohledem na článek 2 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, který stanoví, že každá strana umožní leteckým dopravcům obou stran při poskytování služeb mezinárodní letecké dopravy spravedlivé a rovné příležitosti v hospodářské soutěži, čl. 15 odst. 3 této dohody ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4 musí být vykládán v tom smyslu, že pokud Unie přijme opatření na ochranu životního prostředí ve formě letištních poplatků, které vedou k omezení objemu dopravy nebo také frekvence nebo pravidelnosti transatlantických leteckých služeb, nesmějí být takovéto poplatky uloženy leteckým dopravcům usazeným ve Spojených státech amerických vyšší než poplatky uloženy leteckým dopravcům z Unie a z hlediska jejich případné povinnosti takovéto poplatky platit musí Unie oběma těmito kategoriím leteckých dopravců současně umožnit spravedlivé a rovné příležitosti v hospodářské soutěži.
- 100 Článek 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4 tedy obsahuje bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povinnost, které se lze dovolávat za účelem posouzení platnosti směrnice 2008/101 z hlediska tohoto ustanovení.

2. K mezinárodnímu obyčejovému právu

¹⁰¹ Je třeba připomenout, že Unie přispívá k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, jak vyplývá z čl. 3 odst. 5 SEU. Přijímá-li tedy určitý akt, je povinna dodržovat mezinárodní právo jako celek, včetně mezinárodního obyčejového práva, kterým jsou unijní orgány vázány (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation, C-286/90, Recueil, s. I-6019, body 9 a 10, jakož i ze dne 16. června 1998, Racke, C-162/96, Recueil, s. I-3655, body 45 a 46).

¹⁰² Zaprvé je tedy třeba zkoumat, zda zásady, které zmiňuje předkládající soud, jsou uznávanou součástí mezinárodního obyčejového práva. Pokud tomu tak je, bude pak třeba zadruhé určit, zda a v jaké míře se jednotlivci mohou uvedených zásad dovolávat za účelem zpochybnění platnosti takového unijního aktu, jako je směrnice 2008/101, v takové situaci, o jakou jde ve věci v původním řízení.

a) K uznání uplatňovaných zásad mezinárodního obyčejového práva

¹⁰³ Předkládající soud se v tomto ohledu odvolává na zásadu, podle které má každý stát úplnou a výlučnou svrchovanost nad svým vzdušným prostorem, a na další zásadu, podle které si žádný stát nemůže činit platné nároky na podrobení kterékoli části volného moře své svrchovanosti. Zmiňuje také zásadu zaručující svobodu přeletu nad volným mořem.

104 Tyto tři zásady se považují za výraz současného stavu mezinárodního obyčejového práva námořního a leteckého, mimoto první z těchto zásad byla kodifikována v článku 1 Chicagské úmluvy [k uznání takové zásady viz rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 27. června 1986, věc vojenské a paravojenské aktivity vedené v Nikaragui a proti Nikaragui (Nikaragua v. Spojené státy americké), *Sbírka rozsudků, posudků a usnesení* 1986, s. 392, bod 212], druhá z uvedených zásad byla kodifikována v článku 2 Ženevské úmluvy o volném moři ze dne 29. dubna 1958 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 450, s. 11) (k uznání této zásady viz také rozsudek Stálého dvoru mezinárodní spravedlnosti ze dne 7. září 1927, věc „Lotus“, *Sbírka SDMS* 1927, řada A, č. 10, s. 25) a třetí z nich byla kodifikována v čl. 87 odst. 1 větě třetí Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu, která byla podepsána v Montego Bay dne 10. prosince 1982, vstoupila v platnost dne 16. listopadu 1994 a jménem Evropského společenství byla uzavřena a schválena rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 (Úř. věst. L 179, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 260).

105 Existence těchto zásad mezinárodního práva ostatně nebyla zpochybněna ani člen-skými státy, ani unijní orgány, ani Islandskou republikou a Norským královstvím v jejich písemných vyjádřeních či na jednání.

106 Pokud jde o čtvrtou zásadu zmíněnou předkládajícím soudem, tj. zásadu, podle které letadlo letící nad volným mořem podléhá výlučné jurisdikci státu, ve kterém je registrováno, je naproti tomu třeba konstatovat, že mimo skutečnost, že vláda Spojeného království a do určité míry i německá vláda existenci takové zásady zpochybňují, neexistují dostatečné indicie dokládající, že by se uznávaná zásada mezinárodního obyčejového práva, podle níž loď nacházející se na volném moři v zásadě podléhá výlučné právu své vlajky (viz výše uvedený rozsudek Poulsen a Diva Navigation, bod 22), analogicky vztahovala i na letadla letící nad volným mořem.

b) K možnosti dovolávat se předmětných zásad a k podmínkám, za nichž tak lze činit

¹⁰⁷ Je třeba poukázat na to, že se jednotlivec může dovolávat zásad mezinárodního obyčejového práva zmíněných v bodě 103 tohoto rozsudku za tím účelem, aby Soudní dvůr přezkoumal platnost určitého unijního aktu, a to zaprvé mohou-li tyto zásady zpochybnit unijní pravomoc k přijetí uvedeného aktu (viz rozsudky ze dne 27. září 1988, *Ahlström Osakeyhtiö a další v. Komise*, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 a 125/85 až 129/85, *Recueil*, s. 5193, body 14 až 18; jakož i ze dne 24. listopadu 1993, *Mondiet, C-405/92*, *Recueil*, s. I-6133, body 11 až 16) a zadruhé může-li se daný akt dotknout práv, jež jednotlivec vyvozuje z unijního práva, nebo může-li mu ukládat povinnosti podle tohoto práva.

¹⁰⁸ Ve věci v původním řízení je na uvedené zásady mezinárodního obyčejového práva poukazováno v podstatě za tím účelem, aby Soudní dvůr posoudil, zda měla Unie z hlediska těchto zásad pravomoc přijmout směrnici 2008/101, která rozšiřuje platnost směrnice 2003/87 i na provozovatele letadel ze třetích států, jejichž lety směřující na letiště nacházející se na území členského státu Unie nebo lety z takového letiště jsou zčásti uskutečněny nad volným mořem a nad územím členských států Unie.

¹⁰⁹ Proto i když se zdá, že předmětné zásady zakládají povinnosti pouze mezi státy, nelze za takových okolností, jako jsou okolnosti věci, která byla předložena předkládajícímu soudu, kdy směrnice 2008/101 může žalobkyním v původním řízení ukládat povinnosti podle unijního práva, vyloučit, že by se tyto žalobkyně mohly uvedených zásad dovolávat, a že by tak Soudní dvůr mohl přezkoumat platnost této směrnice z hlediska takovýchto zásad.

¹¹⁰ Vzhledem k tomu, že zásada mezinárodního obyčejového práva není natolik přesná jako ustanovení mezinárodní dohody, se ale musí soudní přezkum nutně omezit na otázku, zda se unijní orgány přijetím daného aktu dopustily zjevně nesprávného posouzení podmínek použití těchto zásad (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Racke, bod 52).

¹¹¹ S ohledem na předchozí úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že ze zásad a ustanovení mezinárodního práva zmíněných předkládajícím soudem se lze za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, a za účelem posouzení platnosti směrnice 2008/101 dovolávat pouze:

- zaprvé, v mezích přezkumu zjevně nesprávného posouzení přičitatelného Unii ohledně její pravomoci k přijetí této směrnice z hlediska uvedených zásad:

- zásady, podle které má každý stát úplnou a výlučnou svrchovanost nad svým vzdušným prostorem,

- zásady, podle které si žádný stát nemůže činit platné nároky na podrobení kterékoli části volného moře své svrchovanosti, a

- zásady, která zaručuje svobodu přeletu nad volným mořem,

- a zadruhé
- článku 7 a čl. 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ a
- článku 15 odst. 3 uvedené dohody ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4.

B – Ke druhé až čtvrté otázce

- ¹¹² S ohledem na odpověď Soudního dvora na první otázku je podstatou druhé až čtvrté otázky předkládajícího soudu – pokud a v rozsahu, v němž má směrnice 2008/101 za cíl vztáhnout systém pro obchodování s povolenkami na ty části letů, které se uskutečňují mimo vzdušný prostor členských států, včetně letů uskutečněných letadly registrovanými ve třetích státech – zda je tato směrnice platná z hlediska zásad mezinárodního obyčejového práva zmíněných v odpovědi Soudního dvora na první otázku, jakož i z hlediska článku 7 a čl. 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ a čl. 15 odst. 3 uvedené dohody ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4.
- ¹¹³ Vzhledem k tomu, jak jsou uvedené otázky formulovány, a vzhledem k tomu, že žalobkyně v původním řízení jsou letecké společnosti registrované ve třetím státě, je třeba zaprvé určit, zda a do jaké míry se směrnice 2008/101 použije na části mezinárodních letů uskutečněné takovýmito společnostmi mimo vzdušný prostor členských států. Zadruhé bude třeba zkoumat, zda je směrnice v tomto kontextu platná.

1. K působnosti *ratione loci* směrnice 2008/101

- ¹¹⁴ Směrnice 2003/87 se podle svého čl. 2 odst. 1 použije na emise z činností uvedených v její příloze I a na šest skleníkových plynů uvedených v její příloze II, mezi nimiž je i CO₂.
- ¹¹⁵ Směrnicí 2008/101 byla v tomto ohledu změněna příloha I směrnice 2003/87, do níž byla takto vložena kategorie činností nadepsaná „Letectví“ a do bodu 2 úvodu této přílohy byl doplněn druhý pododstavec, podle kterého se „[o]d 1. ledna 2012 [...] začleňují všechny lety, které přilétají na letiště umístěné na území členského státu, na které se vztahuje Smlouva, nebo které z uvedeného letiště odlétají“.
- ¹¹⁶ K tomu je třeba uvést, že mezi výjimkami vyjmenovanými v uvedené příloze I není jako kritérium zmíněno ani letiště příletu v případě letadel odlétajících z letiště nacházejícího se v Unii ani kritérium letiště odletu v případě letadel přilétajících na letiště nacházející se v Unii. Směrnice 2008/101 se tedy použije bez rozdílu na lety směřující na území Unie a na lety z tohoto území, včetně letů z letišť nacházejících se mimo toto území nebo letů směřujících na taková letiště. To ostatně vyplývá ze šestnáctého bodu odůvodnění směrnice 2008/101.
- ¹¹⁷ Uvedená směrnice tedy není určena k tomu, aby se jako taková použila na mezinárodní lety, při nichž dochází k přeletu nad územím členských států Unie nebo třetích států, jestliže se nejedná o lety s přistáním na letišti nacházejícím se na území členského státu nebo o lety z takového letiště.

118 Jestliže naproti tomu let z letiště nacházejícího na území třetího státu směřuje na letiště nacházející se na území některého z členských států Unie nebo jestliže let z takového letiště směřuje na letiště nacházející se ve třetím státě, z části B přílohy IV směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2008/101, vyplývá, že provozovatelé letadel uskutečňujících takové lety musejí podávat zprávy o svých emisích, aby bylo možné v souladu s čl. 12 odst. 2a směrnice 2003/87, vloženým směrnicí 2008/101, určit počet povolenek, které musejí vyřadit za předchozí kalendářní rok, rovnající se ověřeným emisím, které se vypočtou na základě údajů o všech těchto letech.

119 Pro účely výpočtu „tunokilometrů“ se bere v úvahu konkrétně spotřeba paliva, která se určuje pomocí vzorce, jehož prostřednictvím má být v co největší možné míře zjištěna skutečná spotřeba paliva na lety, na které se vztahuje směrnice 2008/101.

120 Platnost směrnice 2008/101 ve věci v původním řízení je třeba zkoumat právě s ohledem na tento faktor, tedy s ohledem na skutečnost, že je zohledňována spotřeba paliva na všechny mezinárodní lety s přistáním na letištích nacházejících se v členských státech a na všechny mezinárodní lety z takových letišť.

2. K unijní pravomoci přijmout směrnici 2008/101 z hlediska pravidel mezinárodního obyčejového práva, kterých se lze ve věci v původním řízení dovolávat

121 Jak již bylo uvedeno v bodě 108 tohoto rozsudku, ony tři zásady mezinárodního obyčejového práva, kterých se lze v projednávané věci dovolávat za tím účelem, aby Soudní dvůr posoudil platnost směrnice 2008/101, souvisejí do značné míry s místní působností směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2008/101.

- ¹²² Rovnou je třeba poukázat na to, že unijní právo, a konkrétně směrnice 2008/101 nečiní směrnici 2003/87 jako takovou použitelnou na letadla registrovaná ve třetích státech a přelétávající nad jejich územím nebo nad volným mořem.
- ¹²³ Unijní pravomoci totiž musejí být vykonávány v souladu s mezinárodním právem, takže směrnice 2008/101 musí být vykládána a její působnost vymezena ve světle příslušných pravidel mezinárodního mořského práva a mezinárodního leteckého práva (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Poulsen a Diva Navigation, bod 9).
- ¹²⁴ Unijní právní úprava se naproti tomu může na provozovatele letadla použít, jakmile se jeho letadlo nachází na území některého z členských států, a zvláště na letišti na takovémto území, protože v takovém případě toto letadlo podléhá plné jurisdikci tohoto členského státu a Unie (viz obdobně výše uvedený rozsudek Poulsen a Diva Navigation, bod 28).
- ¹²⁵ V tomto ohledu je nutno uvést, že stanoví-li směrnice 2008/101, která rozšiřuje platnost systému upraveného směrnicí 2003/87 i na oblast letectví, jako kritérium pro svou použitelnost na provozovatele letadel registrovaných v členském státě nebo ve třetím státě to, že tato letadla letí z letiště nacházejícího se na území některého z členských států nebo na letiště nacházející se na takovém území, neporušuje tím zásadu teritoriality ani svrchovanost třetích států, z nichž nebo do nichž jsou tyto lety uskutečňovány, nad vzdušným prostorem nad jejich územím, neboť se uvedená letadla fyzicky nacházejí na území některého z členských států Unie, a z tohoto titulu tedy podléhají plné unijní jurisdikci.

- 126 Takovýmto použitím unijního práva nemůže být zpochybněna ani zásada zaručující svobodu přeletu nad volným mořem, protože letadlo přelétávající nad volným mořem při tomto přeletu nepodléhá systému pro obchodování s povolenkami. Takové letadlo ostatně může za jistých okolností prolétat vzdušným prostorem některého z členských států a provozovatel tohoto letadla přitom nebude tomuto systému podléhat.
- 127 Provozovatel takového letadla totiž bude systému pro obchodování s povolenkami podléhat pouze v případě, kdy se rozhodne provozovat komerční letecké spojení s přistáním na letišti nacházejícím se na území členského státu nebo z takového letiště, a to proto, že se jeho letadlo bude nacházet na území tohoto členského státu.
- 128 Pokud jde o skutečnost, že provozovatel letadla nacházející se v takové situaci je povinen vyřadit povolenky vypočtené na celý mezinárodní let, který jeho letadlo uskutečnilo nebo uskuteční z takového letiště nebo s přistáním na takovém letišti, je třeba připomenout, že jelikož je unijní politika v oblasti životního prostředí zaměřena v souladu s čl. 191 odst. 2 SFEU na zajištění vysoké úrovně ochrany, unijní zákonodárce se v zásadě může rozhodnout, že výkon obchodní činnosti, v daném případě letecké dopravy, na území Unie povolí pouze za podmínky, že hospodářské subjekty budou dodržovat kritéria stanovená Uníí, směřující ke splnění cílů, které si stanovila v oblasti ochrany životního prostředí, zejména když tyto cíle navazují na takové mezinárodní dohody, které Unie schválila, jako jsou rámcová úmluva a Kjótský protokol.
- 129 Mimoto skutečnost, že v rámci uplatňování unijní právní úpravy v oblasti životního prostředí některé faktory přispívající ke znečišťování vzduchu, moře nebo zemského povrchu členských států mají původ v události, která zčásti nastala mimo toto území, nemůže z hlediska zásad mezinárodního obyčejového práva, kterých se lze ve věci v původním řízení dovolávat, zpochybnit plnou použitelnost unijního práva na uvedeném území (pokud jde o uplatňování práva hospodářské soutěže, viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Ahlström Osaakeyhtiö* a další v. Komise, body 15 až 18,

a pokud jde o ropné látky vypuštěné v důsledku nehody za teritoriálním mořem členského státu, viz rozsudek ze dne 24. června 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, Sb. rozh. s. I-4501, body 60 až 62).

- ¹³⁰ Z toho vyplývá, že Unie měla z hlediska zásad mezinárodního obyčejového práva, kterých se lze ve věci v původním řízení dovolávat, pravomoc k vydání směrnice 2008/101 v rozsahu, v němž rozšiřuje platnost systému pro obchodování s povolenkami upraveného směrnicí 2003/87 na všechny lety s přistáním na letišti nacházejícím se na území členského státu a na všechny lety z takového letiště.

3. K platnosti směrnice 2008/101 z hlediska dohody o leteckých službách „otevřené nebe“

a) K platnosti směrnice 2008/101 z hlediska článku 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“

- ¹³¹ Podstatou tvrzení ATA a dalších je, že směrnice 2008/101 porušuje článek 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, neboť co se jich týče, tento článek požaduje, aby letadla vykonávající mezinárodní leteckou dopravu dodržovala unijní právní předpisy jen při vstupu na území členských států nebo při odletu z něj nebo – v případě předpisů týkajících se provozu a navigace těchto letadel – během pobytu jejich letadel na tomto území. Podle nich je však cílem této směrnice, aby se systém pro obchodování s povolenkami upravený směrnicí 2003/87 použil nejen při vstupu letadel na území členských států nebo při jejich odletu z něj, ale také na části letů uskutečněné nad volným mořem a nad územím třetích států.

- 132 V tomto ohledu stačí připomenout, že směrnice 2008/101 nečiní směrnici 2003/87 jako takovou použitelnou na letadla registrovaná ve třetích státech přelétávající nad jejich územím nebo nad volným mořem.
- 133 Provozovatelé takových letadel totiž budou systému pro obchodování s povolenkami podléhat pouze v případě, kdy se rozhodnou provozovat komerční letecké spojení s přistáním na letištích nacházejících se na území členských států nebo z takových letišť, a to proto, že jejich letadla budou využívat těchto letišť.
- 134 Směrnice 2008/101 stanoví, že se směrnice 2003/87 použije na lety s přistáním na letišti nacházejícím se na území členského státu a na lety z takového letiště. Jelikož se touto právní úpravou řídí na území členských států vstup a odlet letadel vykonávajících mezinárodní leteckou dopravu, a to jak dopravu v rámci Evropy, tak dopravu transatlantickou, z čl. 7 odst. 1 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ výslovně vyplývá, že se taková právní úprava použije na každé letadlo leteckých dopravců druhé smluvní strany této dohody a že takové letadlo je povinno tuto právní úpravu dodržovat.
- 135 Z toho plyne, že čl. 7 odst. 1 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ nebrání použití systému pro obchodování s povolenkami zavedeného směrnicí 2003/87 na takové provozovatele letadel, jako jsou letečtí dopravci usazení ve Spojených státech amerických, jakmile jejich letadla uskutečňují lety s přistáním na letišti nacházejícím se na území členského státu nebo lety z takového letiště.
- b) K platnosti směrnice 2008/101 z hlediska čl. 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“
- 136 Podstatou tvrzení ATA a dalších a IATA je, že směrnice 2008/101, která rozšiřuje platnost systému pro obchodování s povolenkami upraveného směrnicí 2003/87

i na oblast mezinárodního letectví, nerespektuje povinnost Unie, stanovenou v čl. 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, osvobodit doplňované palivo od cel, daní a poplatků. Tyto účastnice původního řízení zvláště tvrdí, že Unie může používat pouze poplatky vycházející z nákladů na poskytované služby, ale že se tato odchylka nevztahuje na systém upravený směrnicí 2003/87.

137 V tomto ohledu je třeba uvést, že účelem uvedených ustanovení dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ je upravit jisté aspekty hospodářských nákladů na leteckou dopravu, přičemž leteckým dopravcům zaručují rovné podmínky. Tato ustanovení zakazují zejména jisté formy dovozních cel, daní a poplatků z paliva, a to pod podmínkou vzájemnosti.

138 Předmětem pravidel zakotvených v ustanoveních směrnice 2008/101 je naproti tomu rozšířit platnost systému pro obchodování s povolenkami zavedené směrnicí 2003/87 i na provozovatele letadel. Cílem těchto pravidel je tedy lepší ochrana životního prostředí.

139 Dále je třeba připomenout, že pokud je konečným cílem systému pro obchodování s povolenkami ochrana životního prostředí prostřednictvím snížení emisí skleníkových plynů, nesnižuje tento systém tyto emise sám o sobě, ale povzbuzuje a upřednostňuje výzkum co nejnižších nákladů za účelem dosažení uvedených emisí na určité úrovni. Výhoda pro životní prostředí závisí na přísnosti, s jakou se stanoví celkové množství přidělených povolenek, které představuje celkovou mez emisí povolených uvedeným systémem (rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další, C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, bod 31).

140 Z toho rovněž vyplývá, že ekonomická logika systému obchodování s povolenkami spočívá ve skutečnosti, že snižování emisí skleníkových plynů nezbytné pro získání předem stanoveného environmentálního výsledku probíhá za nejnižších nákladů.

Zejména tím, že se umožní prodej přidělených povolenek, podněcuje tento systém všechny své účastníky k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, za účelem převodu přebytku povolenek na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky (výše uvedený rozsudek Arcelor Atlantique a Lorraine a další, bod 32).

- 141 Je třeba připustit, že v oblasti letectví se unijní zákonodárce – jak vyplývá z přílohy IV části B směrnice 2003/87 ve znění směrnice 2008/101 – rozhodl, že vzorec, s jehož pomocí bude možné vypočítat emise provozovatelů u letů, které tato letadla uskutečnila a na které se tato příloha vztahuje, bude vycházet ze spotřeby paliva letadel uvedených provozovatelů. Provozovatelé letadel tak musejí vyřadit počet povolenek rovnající se jejich celkovým emisím za předchozí kalendářní rok, které se vypočtou v závislosti na jejich spotřebě paliva na všechny lety, na které se tato směrnice vztahuje, a na emisním faktoru.
- 142 Mezi množstvím paliva drženým nebo spotřebovaným letadlem a finančním nákladem připadajícím na provozovatele takového letadla však v rámci fungování systému pro obchodování s povolenkami neexistuje přímý a nerozlučný vztah, který je naopak charakteristický pro povinné poplatky za držení a spotřebu paliva. Konkrétní náklad připadající na tohoto provozovatele a vyplývající z množství povinně vyřazovaných povolenek, které se vypočte zejména na základě spotřeby paliva, závisí – protože jde o tržní opatření – nikoli přímo na počtu povolenek, které mají být vyřazeny, nýbrž na počtu povolenek původně přidělených tomuto provozovateli a na jejich ceně na trhu v okamžiku, kdy se pořízení dalších povolenek ukáže být nezbytné na pokrytí emisí uvedeného provozovatele. Navíc nelze vyloučit případ, kdy provozovatel letadel sice měl v držení nebo spotřeboval palivo, avšak nenese žádný finanční náklad vyplývající z jeho účasti v uvedeném systému, nebo dokonce dosáhne zisku úplatným převodem nadbytečných povolenek.

¹⁴³ Z toho plyne, že na rozdíl od cla, daně nebo poplatku ze spotřeby paliva systém zavedený směrnicí 2003/87, ve znění směrnice 2008/101, nijak neumožňuje stanovit pomocí předem určeného základu a sazby částku, která má být zaplacená za tunu paliva spotřebovaného na všech letech uskutečněných za kalendářní rok, nehledě na to, že ani není určen k tomu, aby zajišťoval příjem pro orgány veřejné moci.

¹⁴⁴ Takovýto systém se tak zásadně liší od švédského systému, o který šlo ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 10. června 1999, Braathens (C-346/97, Recueil, s. I-3419), v jehož bodě 23 Soudní dvůr dospěl k závěru, že se poplatek na ochranu životního prostředí odváděný v plné výši státu vztahuje na spotřebu paliva jako takovou zejména proto, že existuje přímý a nerozlučný vztah mezi spotřebou paliva a znečišťujícími látkami, kterých se tento poplatek týká, a že je tedy uvedený poplatek spotřební daní uvalenou na vnitrostátní komerční leteckou dopravu, a to v rozporu s osvobozením od daně upraveným směrnicemi, které se na danou oblast použily.

¹⁴⁵ S ohledem na všechny tyto úvahy nelze tvrdit, že směrnice 2008/101 obsahuje určitou formu povinného poplatku ve prospěch orgánů veřejné moci, který by bylo možné považovat za clo, daň nebo poplatek z paliva drženího nebo spotřebovaného provozovateli letadel.

¹⁴⁶ Skutečnost, že si provozovatelé letadel mohou pořídit další povolenky na pokrytí svých skutečných emisí nejen u ostatních provozovatelů, ale také u orgánů veřejné moci v rámci dražby 15 % celkových povolenek, nemůže tento závěr nijak vyvrátit.

- 147 Proto je nutno konstatovat, že směrnice 2008/101 tím, že rozšiřuje platnost směrnice 2003/87 i na oblast letectví, nijak neporušuje povinnost poskytnout osvobození od daně, která se vztahuje na doplňované palivo a je stanovena v čl. 11 odst. 1 a 2 písm. c) dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, neboť systém pro obchodování s povolenkami je vzhledem ke svým charakteristickým znakům tržním opatřením, a nikoli clem, daní nebo poplatkem uvaleným na doplňované palivo.

c) K platnosti směrnice 2008/101 z hlediska čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4

- 148 Podstatou tvrzení ATA a dalších je, že použití směrnice 2003/87 na letecké dopravce usazené ve Spojených státech amerických je porušením čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, protože takové opatření v oblasti životního prostředí je neslučitelné s normami stanovenými v dané oblasti organizací ICAO. Směrnice 2008/101, která rozšiřuje platnost systému stanoveného směrnicí 2003/87 i na oblast letectví, je dále opatřením, které mimo jiné omezuje objem dopravy a frekvenci služeb v rozporu s čl. 3 odst. 4 této dohody. Konečně uplatnění takového systému se podle nich rovná zavedení poplatku neslučitelného s článkem 15 Chicagské úmluvy, což je ustanovení, které se smluvní strany dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ zavázaly v souladu s čl. 3 odst. 4 této dohody dodržovat.

- 149 Nejprve je třeba poukázat na skutečnost, že každopádně ani předkládající soud, ani ATA a další nepředložily nic, co by svědčilo o tom, že Unie přijetím směrnice 2008/101, která rozšiřuje platnost směrnice 2003/87 i na oblast letectví, porušila normu týkající se ochrany životního prostředí přijatou organizací ICAO ve smyslu čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“. Rezoluce ICAO A/37-19, která ve své příloze zakotvuje hlavní zásady pro vypracování a zavádění tržních opatření

(„Market-Based Measures“, dále jen „MBM“), ostatně neuvádí, že by taková MBM, jako je unijní systém pro obchodování s povolenkami v Unii, byla v rozporu s normami v oblasti životního prostředí přijatými organizací ICAO.

150 Uvedená příloha uvádí v písmeni b), že by taková MBM měla podporovat omezování emisí skleníkových plynů z mezinárodního letectví, a v písmeni f), že by nemělo docházet ke zdvojenému uplatňování zavedených MBM tak, aby emise CO₂ z mezinárodního letectví byly v rámci takových systémů zohledňovány jen jednou.

151 To přitom přesně odpovídá cíli uvedenému v článku 25a směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2008/101, jehož účelem je zajistit optimální součinnost mezi unijním systémem pro obchodování s povolenkami a MBM případně přijatými třetími státy, aby tak nedocházelo ke zdvojenému uplatňování těchto systémů na letadla zajišťující mezinárodní spoje bez ohledu na to, zda jsou registrována v členském státě, nebo ve třetím státě. Takovýto cíl navíc odpovídá cíli, na němž je založen čl. 15 odst. 7 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

152 Pokud jde o platnost směrnice 2008/101 z hlediska čl. 15 odst. 3 věty druhé dohody o leteckých službách „otevřené nebe“, je nutno uvést, že toto ustanovení ve spojení s čl. 3 odst. 4 této dohody nebrání jejím smluvním stranám v přijímání opatření k omezení objemu dopravy, frekvence nebo pravidelnosti služeb nebo též typu letadel provozovaných leteckými dopravci usazenými na území těchto smluvních stran, pokud tato opatření souvisejí s ochranou životního prostředí.

153 Článek 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ totiž výslovně stanoví, že žádná strana této dohody nesmí k takovému omezení přistoupit „s výjimkou

požadavků z [...] ekologických [...] důvodů“. Dále je nutné poukázat na skutečnost, že systém pro obchodování s povolenkami každopádně nestanoví žádnou mez pro emise z letadel, která odlétají z letiště nacházejícího se na území členského státu nebo na takové letiště přilétají, ani neomezuje frekvenci či pravidelnost služeb, s tím, že hlavní povinností provozovatelů letadel je toliko vyřadit povolenky odpovídající jejich skutečným emisím. Z důvodů uvedených v bodech 141 až 147 tohoto rozsudku mimoto nelze takovou povinnost považovat za letištní poplatek.

154 Článek 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve spojení s článkem 2 a čl. 3 odst. 4 této dohody naproti tomu stanoví, že pokud smluvní strany dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ přijmou takováto opatření na ochranu životního prostředí, musejí být tato opatření – jak vyplývá z bodu 99 tohoto rozsudku – na dotyčné letecké dopravce uplatňována nediskriminačně.

155 V tomto ohledu je nutno konstatovat – což také výslovně vyplývá z dvacátého prvního bodu odůvodnění směrnice 2008/101 – že Unie výslovně zakotvila jednotné uplatňování systému pro obchodování s povolenkami na všechny provozovatele letadel zajišťujících letecké spojení z letiště nacházejícího se na území členského státu nebo na takové letiště a zvláště měla v úmyslu striktně dodržovat ustanovení o nediskriminaci dvoustranných dohod o leteckých službách se třetími státy, jak je stanoveno v článku 2 a čl. 3 odst. 4 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“.

156 Směrnice 2008/101 – v rozsahu, v němž upravuje zejména nediskriminační uplatňování systému pro obchodování s povolenkami na provozovatele letadel usazené jak v Unii, tak ve třetích státech, proto není z hlediska čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4 neplatná.

- 157 S ohledem na výše uvedené je třeba učinit závěr, že přezkum směrnice 2008/101 neodhalil žádné skutečnosti, jimiž by mohla být dotčena její platnost.

IV – K nákladům řízení

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

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

- 1) **Ze zásad a ustanovení mezinárodního práva zmíněných předkládajícím soudem se lze za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, a za účelem posouzení platnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, dovolávat pouze:**
 - **zprvé, v mezích přezkumu zjevně nesprávného posouzení přičitatelného Unii ohledně její pravomoci k přijetí této směrnice z hlediska uvedených zásad:**
 - **zásady, podle které má každý stát úplnou a výlučnou svrchovanost nad svým vzdušným prostorem,**

- zásady, podle které si žádný stát nemůže činit platné nároky na podrobení kterékoli části volného moře své svrchovanosti, a
- zásady, která zaručuje svobodu přeletu nad volným mořem,
- a zadruhé,
- článku 7 a čl. 11 odst. 1 a 2 písm. c) Dohody mezi Spojenými státy americkými na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé o letecké dopravě uzavřené ve dnech 25. a 30. dubna 2007, ve znění protokolu, a
- článku 15 odst. 3 uvedené dohody ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4.

2) Přezkum směrnice 2008/101 neodhalil žádné skutečnosti, jimiž by mohla být dotčena její platnost.

Podpisy.