

Věc C-366/10

Air Transport Association of America a další

v.

Secretary of State for Energy and Climate Change

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce
podaná High Court of Justice (England & Wales),
Queen's Bench Division (Administrative Court)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 2003/87/ES – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Směrnice 2008/101/ES – Začlenění činností v oblasti letectví do tohoto systému – Platnost – Chicagská úmluva – Kjótský protokol – Dohoda mezi Evropskou unií a Spojenými státy americkými o letecké dopravě – Zásady mezinárodního obyčejového práva – Právní účinky – Dovolatelnost – Exteritorialita unijního práva – Pojmy ‚poplatek‘ a ‚daň‘“

Stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené dne 6. října 2011 I - 13765

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. prosince 2011 I - 13833

Shrnutí rozsudku

1. *Mezinárodní dohody – Dohody uzavřené Unií – Účinky dohody v rámci Unie v případě, kdy dohoda své účinky výslovně neupravuje (Článek 216 odst. 2 SFEU a článek 267 SFEU)*

2. *Předběžné otázky – Pravomoc Soudního dvora – Zkoumání platnosti směrnice z hlediska mezinárodní úmluvy – Chicagská úmluva o mezinárodním civilním letectví – Úmluva, kterou není Unie vázána – Vyloučení*
(Články 267 SFEU a 351 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101)

3. *Předběžné otázky – Pravomoc Soudního dvora – Zkoumání platnosti směrnice z hlediska mezinárodní úmluvy – Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu – Protokol, kterým je Unie vázána – Ustanovení, jež nejsou bezpodmínečná a dostatečně přesná – Vyloučení*
(Článek 267 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101; rozhodnutí Rady 94/69 a 2002/358)

4. *Předběžné otázky – Pravomoc Soudního dvora – Zkoumání platnosti směrnice z hlediska mezinárodní úmluvy – Dohoda o letecké dopravě uzavřená mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Spojenými státy americkými na straně druhé – Pravidla, která se mají na letecké dopravce použít přímo a bezprostředně – Zahrnutí*
(Článek 267 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101; rozhodnutí Rady a zástupců vlád členských států 2007/339 a 2010/465)

5. *Předběžné otázky – Pravomoc Soudního dvora – Zkoumání platnosti směrnice z hlediska mezinárodního obyčejového práva – Zásada svrchovanosti států nad svým vzdušným prostorem, zásada, podle níž není volné moře podrobena svrchovanosti žádného státu, a zásada zaručující svobodu přeletu nad volným mořem – Zahrnutí – Podmínky a meze*
(Článek 3 odst. 5 SEU; článek 267 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101)

6. *Mezinárodní právo veřejné – Zásady – Zásady mezinárodního obyčejového práva – Pravidlo, podle kterého podléhá loď nacházející se na volném moři výlučně právu své vlajky – Analogické použití na letadla letící nad volným mořem – Vyloučení*

7. *Životní prostředí – Znečištění ovzduší – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Začlenění činnosti v oblasti letectví do tohoto systému – Pravomoc Unie začlenit činnosti v oblasti letectví do tohoto systému z hlediska zásad mezinárodního obyčejového práva, a sice zásady svrchovanosti států nad svým vzdušným prostorem, zásady, podle níž není volné moře podrobena svrchovanosti žádného státu, a zásady zaručující svobodu přeletu nad volným mořem*
(Článek 191 odst. 2 SFEU; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101)
8. *Životní prostředí – Znečištění ovzduší – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Začlenění činnosti v oblasti letectví do tohoto systému – Pravomoc Unie začlenit činnosti v oblasti letectví do tohoto systému z hlediska pravidla upraveného v dohodě o leteckých službách ‚otevřené nebe‘, podle kterého musejí být dodržovány právní předpisy každé smluvní strany*
(Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101)
9. *Životní prostředí – Znečištění ovzduší – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Začlenění činnosti v oblasti letectví do tohoto systému – Pravomoc Unie začlenit činnosti v oblasti letectví do tohoto systému z hlediska ustanovení dohody o leteckých službách ‚otevřené nebe‘ týkajících se cel a poplatků*
(Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101)
10. *Životní prostředí – Znečištění ovzduší – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Začlenění činnosti v oblasti letectví do tohoto systému – Pravomoc Unie začlenit činnosti v oblasti letectví do tohoto systému z hlediska ustanovení dohody o leteckých službách ‚otevřené nebe‘ týkajících se životního prostředí*
(Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101)

1. Podle zásad mezinárodního práva se orgány Unie, 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.

Pokud Unie uzavře mezinárodní dohodu, pak je taková dohoda podle čl. 216 odst. 2 SFEU pro orgány Unie závazná, a má tudíž přednost před unijními akty. 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, 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. Unie totiž musí být předně těmito pravidly vázána. Soudní dvůr může dále zkoumat platnost aktu unijního práva z hlediska mezinárodní smlouvy pouze tehdy, pokud tomu nebrání povaha ani systematika této smlouvy. 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 body 49–54)

2. Z článku 351 prvního pododstavce SFEU sice vyplývá povinnost orgánů Unie nezasahovat do plnění závazků členských států vyplývajících ze smlouvy uzavřené před 1. lednem 1958, jako je Chicagská úmluva o mezinárodním civilním letectví, avšak 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. Unie je proto ustanoveními této mezinárodní úmluvy vázána, pouze v případě a v rozsahu, v němž Unie na základě Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU převzala pravomoci, které dosud v oblasti působnosti uvedené úmluvy vykonávaly členské státy Unie.

Unie sice 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, to však neznamena, že by byla nadána výlučnou pravomocí pro celou oblast mezinárodního civilního letectví, kterou tato úmluva pokrývá.

Proto vzhledem k tomu, že Unie dosud v plném rozsahu nepřevzala pravomoci dříve vykonávané členskými státy v oblasti působnosti Chicagské úmluvy, není Unie touto úmluvou vázána. Z toho vyplývá, že Soudní dvůr nemůže v rámci řízení o předběžné otázce zkoumat platnost směrnice 2008/101, kterou se mění směrnice 2003/87 za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, z hlediska Chicagské úmluvy jako takové.

(viz body 61–62, 69, 71–72)

3. Z rozhodnutí 94/69 o uzavření Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu a z rozhodnutí 2002/358 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících vyplývá, že Kjótský protokol byl Uníí schválen. Ustanovení této dohody tedy tvoří od jejího vstupu v platnost nedílnou součást právního řádu Unie.

(viz body 73, 76–78)

Avšak i když Kjótský protokol upravuje kvantifikované závazky na snížení emisí

skleníkových plynů za kontrolní období 2008–2012, smluvní strany tohoto protokolu mohou své závazky plnit způsobem a tempem, na nichž se dohodnou. Takové ustanovení, jako je čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu, který 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 Mezinárodní organizace pro civilní letectví, 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, kterou se mění směrnice 2003/87 za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. Kjótského protokolu se proto nelze v rámci řízení o předběžné otázce dovolávat za účelem posouzení platnosti této směrnice.

4. Dohoda o letecké dopravě uzavřená mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Spojenými státy americkými na straně druhé (dohoda

o leteckých službách „otevřené nebe“) byla jménem Unie schválena rozhodnutím č. 2007/339 o podpisu a prozatímním provádění této dohody a rozhodnutím č. 2010/465 o podpisu a prozatímním uplatňování protokolu, kterým se uvedená dohoda mění. Ustanovení této dohody tedy tvoří od jejího vstupu v platnost nedílnou součást právního řádu Unie.

na emise skleníkových plynů ve Společenství, z hlediska ustanovení takovéto dohody.

(viz body 79, 82–84)

Dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“ se konkrétně vztahuje na letecké dopravce usazené na území smluvních stran této dohody. Některá ustanovení této dohody těmto dopravcům přímo přiznávají práva, zatímco jiná jim ukládají povinnosti.

5. 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 orgány Unie vázány.

I když smluvní strany dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ vytvořily institucionální rámec pro vzájemné konzultace a vyjednávání ohledně plnění této dohody, nelze na základě této samotné skutečnosti zcela vyloučit aplikaci této smlouvy soudem. Vzhledem k tomu, že uvedená dohoda 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, může tedy Soudní dvůr posoudit platnost takového aktu unijního práva, jako je směrnice 2008/101, kterou se mění směrnice 2003/87 za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami

V tomto ohledu se tedy jednotlivec může dovolávat takových zásad mezinárodního obyčejového práva, jako je zásada, podle které má každý stát úplnou a výlučnou svrchovanost nad svým vzdušným prostorem, zásada, podle které si žádný stát nemůže činit platné nároky na podrobení kterékoli části volného moře své svrchovanosti, a zásada zaručující svobodu přeletu nad volným mořem, za tím účelem, aby Soudní dvůr přezkoumal platnost určitého unijního aktu, a to zaprvé mohou-li tyto zásady zpochybnit pravomoc Unie k přijetí uvedeného aktu

a zadruhé může-li se daný akt dotknout práv, jež jednotlivec vyvozuje z unijního práva, nebo může-li mu ukládat povinnosti podle tohoto práva.

posouzení podmínek použití těchto zásad.

(viz body 101, 103, 107–110)

6. Neexistují dostatečné indicie dokládající, že by se uznávaná zásada mezinárodního obyčejového práva, podle níž loď nacházející se na volném moři v zásadě podléhá výlučně právu své vlajky, analogicky vztahovala i na letadla letící nad volným mořem.

Je-li na tyto zásady poukazováno za tím účelem, aby Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce posoudil, zda měla Unie 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, a i když se zdá, že uvedené zásady zakládají povinnosti pouze mezi státy, nelze za okolností, kdy směrnice 2008/101 může leteckým společností, které jsou žalobkyněmi 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. 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 orgány Unie přijetím daného aktu dopustily zjevně nesprávného

(viz bod 106)

7. Unijní právo, a konkrétně směrnice 2008/101, 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, nečiní směrnici 2003/87 jako takovou použitelnou na letadla registrovaná ve třetích státech a přelétávající nad jejich územím nebo nad volným mořem. Pravomoci Unie 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.

V tomto ohledu je nutno uvést, že stanoví-li směrnice 2008/101 jako kritérium pro svou použitelnost na provozovatele letadel 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 jurisdikci Unie. 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. 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.

části volného moře své svrchovanosti, a zásada zaručující svobodu přeletu nad volným mořem, zpochybnit plnou použitelnost unijního práva na uvedeném území. Jelikož je politika Unie v oblasti životního prostředí zaměřena v souladu s čl. 191 odst. 2 SFEU na zajištění vysoké úrovně ochrany, může se totiž unijní zákonodárce v zásadě 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.

(viz body 122–123, 125–129)

Skutečnost, že provozovatel letadla je povinen vyřadit emisní povolenky vypočtené na celý mezinárodní let, který uskutečnil nebo uskuteční, nemůže z hlediska takových zásad mezinárodního obyčejového práva, jako je zásada, podle které má každý stát úplnou a výlučnou svrchovanost nad svým vzdušným prostorem, zásada, podle které si žádný stát nemůže činit platné nároky na podrobení kterékoli

8. Směrnice 2008/101, 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, 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 letecké dopravě uzavřené mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Spojenými státy americkými na straně druhé (dohoda 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. 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.

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.

Nelze tedy 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 drženého nebo spotřebovaného provozovateli letadel. 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.

(viz body 134–135)

9. Na rozdíl od cla, daně nebo poplatku ze spotřeby paliva systém zavedený směrnicí 2003/87 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, ve znění směrnice 2008/101, nijak neumožňuje stanovit pomocí předem určeného základu a sazby částku, která má být zaplacena

Směrnice 2008/101 tím, že rozšiřuje platnost směrnice 2003/87 i na oblast letectví, tedy 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 letecké dopravě uzavřené mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Spojenými státy americkými na straně druhé, neboť

systém pro obchodování s povolenkami je vzhledem ke svým charakteristickým znakům tržním opatřením, a nikoli clem, daní nebo poplatkem uvaleným na doplňované palivo.

(viz body 143, 145–147)

10. Cíl uvedený v článku 25a směrnice 2003/87 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, ve znění směrnice 2008/101, jehož účelem je zajistit optimální součinnost mezi unijním systémem pro obchodování s povolenkami a „Market-Based Measures“ 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, odpovídá cíli, na němž je založen čl. 15 odst. 7 Dohody o letecké dopravě uzavřené mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Spojenými státy americkými na straně druhé (dohoda o leteckých službách „otevřené nebe“).

Mimoto čl. 15 odst. 3 věta druhá dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ 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. Článek 3 odst. 4 této dohody výslovně stanoví, že žádná strana této dohody nesmí k takovému omezení přistoupit „s výjimkou požadavků z [...] ekologických [...] důvodů“. Uvedený čl. 15 odst. 3 ve spojení s článkem 2 a čl. 3 odst. 4 též dohody naproti tomu stanoví, že pokud smluvní strany uvedené dohody přijmou takováto opatření na ochranu životního prostředí, musejí být tato opatření na dotyčné letecké dopravce uplatňována nediskriminačně.

Jak výslovně vyplývá z dvacátého prvního bodu odůvodnění směrnice 2008/101, Unie zakotvila jednotné a nediskriminační 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. Směrnice 2008/101 proto není z hlediska uvedeného čl. 15 odst. 3 dohody o leteckých službách „otevřené nebe“ ve spojení s jejím článkem 2 a čl. 3 odst. 4 neplatná.

(viz body 151–156)